



Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Facultad de Derecho

Escuela de Derecho



MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

JUNTAS DE VECINOS Y DEMÁS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS:

UN ESTUDIO EN TORNO A LA LEY N° 19.418

Presentada por

Francisco Eduardo Costa Yáñez

Dirigida por

Prof. Alan Bronfman Vargas

Valparaíso – Chile

2017

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICO-NORMATIVOS DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS EN CHILE	5
1.1. Antecedentes preliminares	5
1.2. Primer marco jurídico: Ley N° 16.880, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, de 7 de agosto de 1968	6
1.3. Régimen militar y modificaciones a la Ley N° 16.880	10
1.4. Nuevo marco normativo: Ley N° 18.893, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, de 30 de diciembre de 1989	15
1.5. El retorno de la democracia: Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, de 9 de octubre de 1995	18
CAPÍTULO II: NORMAS GENERALES DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS.....	23
2.1. Naturaleza jurídica de las organizaciones comunitarias	23
2.1.1. Aproximación desde las personas jurídicas del Código Civil	23
2.1.2. Sobre la diferenciación entre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales	27
2.1.3. Organizaciones comunitarias como organizaciones de interés público	30
2.2. Conceptos relevantes en materia de organizaciones comunitarias	31
2.2.1. Las unidades vecinales	31
2.2.2. Los vecinos	33
2.3. Disposiciones generales sobre las organizaciones comunitarias	35
2.3.1. Constitución de las organizaciones comunitarias	35
2.3.2. Los registros	37
2.3.3. Los estatutos	40
2.3.4. Miembros de las organizaciones comunitarias	41
2.3.5. Órganos de las organizaciones comunitarias	44
2.3.6. El patrimonio	53
2.3.7. Tratamiento tributario y beneficios especiales	55

2.3.8. Otros beneficios y limitaciones especiales	56
2.3.9. Relación con la administración comunal	57
2.3.10. Extinción de las organizaciones comunitarias	59
2.4. Las organizaciones comunitarias de grado superior	60
CAPÍTULO III: LAS JUNTAS DE VECINOS Y ORGANIZACIONES COMUNITARIAS FUNCIONALES	
EN PARTICULAR	63
3.1. Las juntas de vecinos	63
3.1.1. Discusión en torno a la unicidad o pluralidad vecinal	63
3.1.2. Reglas especiales sobre la constitución de las juntas de vecinos	67
3.1.3. Objetivos y funciones legales de las juntas de vecinos	67
3.1.4. Otras facultades y atribuciones especiales de las juntas de vecinos	71
3.1.5. El Fondo de Desarrollo Vecinal	72
3.2. Las organizaciones comunitarias funcionales	73
3.2.1. Concepto y ejemplares de organizaciones comunitarias funcionales	73
3.2.2. Normas especiales sobre organizaciones comunitarias funcionales	74
CAPÍTULO IV: PROPUESTAS EN TORNO A LA ACTUAL NORMATIVA VECINAL	
4.1. Propuestas para el mejoramiento del actual marco legal de las organizaciones comunitarias	75
4.1.1. En materia de constitución, modificación, disolución y certificados	75
4.1.2. Sobre la calificación de las elecciones	77
4.1.3. A propósito de la reactivación de las organizaciones inactivas	78
4.1.4. Respecto del llamado a asambleas	79
CONCLUSIONES.....	80
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	83
HISTORIA LEGISLATIVA	85
FUENTES NORMATIVAS.....	85
JURISPRUDENCIA.....	89

INTRODUCCIÓN.

Mientras que la apatía y la ignorancia cívica han sido elementos propicios para el devenir de regímenes autoritarios u oligárquicos, la participación y el asociacionismo ciudadano han sido pilar fundamental para la consolidación de los sistemas democráticos y, más aún, para el propio desarrollo y mantenimiento de la civilización.¹

Se ha señalado también que un mayor protagonismo ciudadano puede ser una buena respuesta a las insuficiencias de un Estado centralizador, lejano y burocrático, y de un mercado que, guiando su actuación según simples razonamientos económicos, no logran dar respuesta a todas las demandas sociales.²

En el actuar de la ciudadanía en la consecución de objetivos comunes, determinante ha sido el desarrollo de la asociatividad, “*aquella organización voluntaria y no remunerada de personas o grupos de personas que establecen un vínculo explícito con el fin de conseguir un objetivo común*”.³ A través de la asociatividad y del involucramiento en las temáticas públicas, la participación de los ciudadanos, lejos de limitarse al rol de electores en el régimen político o de consumidores en el sistema económico, se amplía al papel de actores en el plano social, organizándose e influyendo activamente en la marcha del país.⁴

Uno de los espacios en que históricamente se ha desarrollado la asociatividad ciudadana es a nivel local. En un proceso paulatino el Estado ha reconocido diferentes tipos de asociaciones ciudadanas que se han formado desde los barrios y las poblaciones, ya sea para atender las necesidades más básicas de las personas, como en el caso de las juntas de vecinos y organizaciones de adelanto, o para desarrollar los más variados intereses, valores y fines que las propias comunidades se propongan perseguir, a través de organizaciones culturales, artísticas, de deporte o recreación.

De ahí la importancia de estudiar el desarrollo de las denominadas organizaciones comunitarias. Con periodos de reconocimiento y fortalecimiento, o de intervencionismo y desmembramiento, estas entidades se han desarrollado como el último eslabón organizado, o el primero, si se quiere, en el ejercicio de lo público. Con todo, desde su primer reconocimiento legal a mediados del siglo pasado, su régimen jurídico ha sufrido diversas modificaciones, pasando de ser un ejemplo de delegación administrativa y de ejercicio privado del servicio público, a organizaciones mucho más limitadas en las atribuciones y en el rol que desempeñan al interior de sus comunidades.

Nuestro objetivo durante esta investigación será estudiar la evolución que han experimentado las organizaciones comunitarias durante los últimos cincuenta años que están

¹ TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América* (2ª ed., Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1963), pp. 476 y 621.

² CASTILLO, D, Adolfo, *Marco histórico del asociacionismo en Chile: tres décadas de cambio*, ahora, en MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, *Asociacionismo Emergente en Chile. Estudios y Reflexiones* (1ª ed., Santiago, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2001), p. 76.

³ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro* (1ª ed., Santiago, 2000), p. 110.

⁴ *Ibíd.*, p. 111.

prontas a cumplir. Revisaremos su actual régimen jurídico desarrollado por la Ley N° 19.418, *sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*⁵, comparándola con los marcos normativos que la precedieron y complementándola con diversas disposiciones legales dispersas en variados cuerpos normativos.

Asimismo, enriqueceremos nuestra investigación con numerosos pronunciamientos administrativos realizados por la Contraloría General de la República, y examinaremos las principales discusiones que se han dado en torno a la organización vecinal, relacionándolas con las sentencias del Tribunal Constitucional en esta materia.

Igualmente, propondremos una serie de conceptualizaciones, sistematizaciones y clasificaciones en materia de organización vecinal, ya sea haciendo uso de categorías utilizadas por la doctrina en otras instituciones jurídicas, o bien, innovando en los contenidos que nos parezcan más oportunos.

Por último, con una mirada crítica ofreceremos algunas propuestas para mejorar el actual marco normativo de las organizaciones vecinales, sin proponer un cambio drástico en el régimen jurídico en el que actualmente están insertas, pero sí buscando un perfeccionamiento en las reglas que hoy se les aplican.

Para que los ciudadanos puedan tener un mejor control sobre sus barrios, una mayor participación en la gestión de sus comunidades y un compromiso más fuerte con sus propias responsabilidades frente a la sociedad, primero debemos conocer y dar cuenta de las herramientas que hoy tienen a su disposición. Es por esto que esperamos que el aporte de nuestro trabajo no sea meramente teórico, sino práctico en la medida que permita profundizar el estudio y desarrollo de un rico y diverso entramado de organizaciones sociales.

Para esto hemos dividido nuestra investigación en cuatro capítulos. En un primer apartado estudiaremos los antecedentes histórico-normativos de las organizaciones comunitarias, desde su primer reconocimiento legal hasta el actual marco legislativo, dando cuenta de los importantes cambios que estas han experimentado en su régimen jurídico. Luego, pasaremos a revisar las actuales normas generales que se aplican indistintamente a las organizaciones comunitarias, examinando su naturaleza jurídica, algunos conceptos relevantes en materia vecinal, las disposiciones generales que se les aplican en cuanto personas jurídicas y las características especiales que les reconoce nuestro orden normativo.

En el tercer capítulo distinguiremos las normas especiales que se aplican particularmente a las juntas de vecinos, tanto en la propia Ley N° 19.418 como en otros cuerpos legales, para luego analizar las disposiciones correspondientes a las organizaciones comunitarias funcionales.

Por último, nos permitiremos realizar algunas propuestas tendientes a mejorar el estado actual de la legislación vecinal.

Nuestro objetivo principal es lograr entregar una visión general y al mismo tiempo profundizada del estado actual de las organizaciones comunitarias. Esperamos cumplir con esto y ser un aporte para el mayor desarrollo de los vecinos, de sus barrios y de las comunidades a las que dan vida.

⁵ Ley N° 19.418, *sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*, de 9 de octubre de 1995.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICO-NORMATIVOS DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS EN CHILE.

1.1. Antecedentes preliminares.

Desde los inicios de nuestra República podemos apreciar cómo se ha gestado de manera progresiva, aunque con ciertos periodos de regresión, un proceso de descentralización administrativa en la transferencia de recursos, atribuciones y competencias desde el Estado central hacia las administraciones locales representadas por las municipalidades. De manera paralela, en la medida que el aparato administrativo fue descentralizándose y acercando su gestión a las personas, se ha ido desarrollando también un proceso de descentralización participativa, ya no entre personas jurídicas estatales, sino desde el Estado hacia las comunidades organizadas formadas por los ciudadanos, transfiriendo recursos, competencias y parte del ejercicio del poder público a las más variadas organizaciones y asociaciones que componen el tejido social.

Al revisar nuestra historia encontramos diversos ejemplos de cómo pobladores o vecinos se han organizado durante décadas para resolver sus problemáticas locales, presentar sus inquietudes frente a las autoridades y procurar el bienestar general de sus barrios. Si bien la primera ley de juntas de vecinos y organizaciones comunitarias de nuestro ordenamiento se publicaría recién en 1968, podemos remontarnos hasta el año 1907, con la creación de la Junta de Vecinos de Cerro Alegre en Valparaíso,⁶ para constatar cómo desde hace más de un siglo los vecinos se han asociado de manera formal y permanente, aun sin un marco jurídico adecuado, para darse una organización que les permita velar por su bienestar y representarse.

Con anterioridad a esto, en el marco de la dictación de una ley orgánica de municipalidades publicada en el año 1887,⁷ se crearon las denominadas las «juntas locales». Estas eran agrupaciones vecinales que las municipalidades podían constituir en cada poblado de su jurisdicción que excediera de quinientos habitantes, compuestas por tres o cinco vecinos, escogidos por voto acumulativo.

Estas entidades estaban “*especialmente encargada[s] de atender a los servicios de la población, con las facultades que la Municipalidad le haya delegado*”,⁸ teniendo como objeto cooperar en la atención y funcionamiento de los servicios comunales. Sin haber tenido un desarrollo notable, podemos afirmar que estas son las verdaderas precursoras de las actuales juntas de vecinos.⁹

Posteriormente, en virtud de una reforma a la ley de municipalidades hecha en 1915,¹⁰ se utilizó por primera vez el concepto «junta de vecinos». Al respecto, al modificarse el Título II de la ley municipal, se estableció que “[c]uando por cualquiera causa dejare de hacerse la elección o se declarase nula la efectuada en un territorio municipal por sentencia ejecutoriada, el Presidente de la República dispondrá que la elección se verifique dentro de los veinte días siguientes a la sobreviniencia de la acefalía, i nombrará, con carácter

⁶ ROJAS D., Ignacio, *¿Vecinos, ciudadanos o consumidores? Juntas de vecinos del gran Santiago* (Memoria para optar al Título Profesional de Antropólogo, Universidad de Chile, Santiago, 2014), p. 7.

⁷ Ley S/N, *Sobre organización i atribuciones de las Municipalidades*, de 12 de septiembre de 1887.

⁸ Artículo 13 de la Ley orgánica de municipalidades de 12 de septiembre de 1887.

⁹ VALDEBENITO I., Alfonso, *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971)* (1ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1973), p. 170 y 179.

¹⁰ Ley N° 2.960, *Reforma la lei orgánica de municipalidades*, de 23 de enero de 1915.

provisional, una junta de vecinos que tendrá todas las atribuciones i deberes de las Municipalidades”.¹¹

Como es posible apreciar, el uso que se dio en un principio al término «junta de vecinos» difiere del actual, disponiéndose que cuando fuese necesario se establecería una junta de vecinos como órgano provisional y subrogante de la autoridad municipal, supliendo la falta de municipalidad legalmente constituida durante el tiempo que persistiera dicha situación.¹²

Años más tarde se publicó el Decreto Ley N° 740, *sobre la elección, organización y atribuciones de las municipalidades*, de 7 de diciembre de 1925. Esta norma, al igual que su predecesora, contempló la existencia de una junta de vecinos provisional para cumplir las atribuciones y deberes de las municipalidades en caso de vacancia,¹³ pero eliminó la figura de las juntas locales establecidas en 1887.

Este marco normativo sufriría una serie de modificaciones enmarcadas en un proceso nacional de mayor centralización administrativa, todo lo que sería recogido por la Ley N° 11.860, de 26 de julio de 1955, que fijó el texto refundido de la ley de organización y atribución de municipalidades.

Para esta entonces, no existía a nivel comunal ninguna forma de participación que no fuera la electoral, no existiendo órganos con espacios de participación efectiva, ni mucho menos un reconocimiento legal de las organizaciones a través de las que se materializaba la participación social.

1.2. Primer marco jurídico: Ley N° 16.880, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, de 7 de agosto de 1968.

En el marco de una creciente centralización administrativa, con las municipalidades vistas como “*organismos débiles, pobres e inoperantes*”,¹⁴ se fue haciendo cada vez más necesaria la organización de la ciudadanía para la solución de sus problemas comunes.

Mientras los vecinos observaban cómo las autoridades desconocían los problemas locales y comunes en las poblaciones de la época en materia de alcantarillados, basurales, transporte y prestaciones de servicios en general, paulatinamente fueron floreciendo no solo entidades vecinales territoriales, sino también diversas agrupaciones con intereses sociales, deportivos, culturales y, en general, «funcionales», como serían reconocidas posteriormente en la ley.¹⁵

Diferentes organizaciones vecinales que se formaron bajo el nombre de «comités de pobladores»,¹⁶ «comités de vecinos» o «comités barriales»,¹⁷ se fueron haciendo conocidas

¹¹ Artículo 6 de la Ley N° 2.960, *Reforma la lei orgánica de Municipalidades*, de 23 de enero de 1915.

¹² VALDEBENITO I., Alfonso, cit. (n. 9), p. 170.

¹³ Artículo 26 del Decreto Ley N° 740, *Sobre elección, organización y atribuciones de las Municipalidades*, de 7 de diciembre de 1925.

¹⁴ VALDEBENITO I., Alfonso, cit. (n. 9), p. 272.

¹⁵ BARRÍA D., Rodrigo; CÁRDENAS D., Hernán, *Las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales en Chile* (Seminario de titulación para optar al grado de Licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción, 1994), p. 110.

¹⁶ ESPINOZA, Vicente, *Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987*, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 24 (1998) 72, pp. 71-84. [Visible en internet: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007200004#1].

¹⁷ GARCÉS D., Mario, *Tomando su sitio, el movimiento de pobladores de Santiago (1957-1970)* (1ª ed., Santiago, LOM Ediciones, 2002), p.40.

por representar movimientos de pobladores que buscaban radicarse en asentamientos estables y definitivos, alcanzando una presencia más conocida y generalizada a partir de la «Toma de La Victoria» de 1957.¹⁸

Para este momento las agrupaciones conocidas como «juntas de vecinos», aunque no reconocidas con un estatuto especial, ya eran una realidad material, llegando incluso a celebrar actos jurídicos con las municipalidades de la época.¹⁹

Asimismo, para mediados 1960 ya hay registros de que las asociaciones o comités de vecinos adquirirían personalidad jurídica mediante las reglas generales de las corporaciones y fundaciones del Código Civil,²⁰ siendo esto incluso fomentado por las propias autoridades estatales,²¹ las que también las hacían participar de la gestión pública²² y las integraban en la implementación de sus programas sociales.^{23 24}

En este contexto de creciente desarrollo de la asociacionismo vecinal, la primera iniciativa que tuvo por objeto dar reconocimiento legal a las organizaciones comunitarias fue presentada como moción en el Senado el 22 de enero de 1963,²⁵ ingresando posteriormente otra moción con el mismo espíritu en la Cámara de Diputados el 24 de junio de 1964,²⁶ tres meses antes de que fuera electo Eduardo Frei Montalva como Presidente de la República.

Una vez asumido Frei, e inspirado por su programa de «Revolución en Libertad», tomó como uno de sus principales ejes políticos la «Promoción Popular», la que en sus palabras consistía en “*reconocer y promover las instituciones; crear y otorgar los servicios y recursos –cuando sea necesario– para que el pueblo se organice y asuma el papel que le corresponde en una sociedad moderna, y significa también el acondicionamiento de las estructuras y*

¹⁸ Ibid., p. 6.

¹⁹ A modo de ejemplo, revítese la Ley N° 12.535, *Autoriza a la Municipalidad de Valparaíso para vender a la Junta de Vecinos del Cerro Mesilla el bien raíz que indica (...)*, de 26 de septiembre de 1957.

²⁰ Al efecto, consúltese el Decreto N° 1.540, de 18 de junio de 1966, del Ministerio de Justicia, *Reglamento sobre concesión de personalidad jurídica*, el que señalaba expresamente, respecto de la posibilidad de las juntas de vecinos de constituirse como corporaciones del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, que estas debían fijar en sus estatutos los límites territoriales dentro de los cuales ejercerían su acción.

²¹ Véase el Decreto N° 485, de 15 de septiembre de 1966, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *aprueba Reglamento orgánico de la Corporación de Servicios Habitacionales*, la que a través de su Departamento de Desarrollo Social tenía como deber el promover la constitución legal y el adecuado funcionamiento de juntas de vecinos y de cualquier otro organismo local representativo de los intereses de la comunidad.

²² A modo de ejemplo, puede revisarse la Ley N° 16.536, *autoriza a las Municipalidades de Valparaíso y Viña del Mar para contratar los préstamos que señala*, de 22 de septiembre de 1966, la que disponía la creación de una comisión especial para la administración del empréstito para un plan de saneamiento de los sectores populares de los barrios altos de las ciudades de Valparaíso y Viña del Mar, la que estaba integrada, entre otros, por representantes de cuatro juntas de vecinos.

²³ En este sentido puede consultarse la Ley N° 16.585, *Modifica la Ley N° 15.076, que fijó el texto refundido del estatuto para los médico-cirujanos, farmacéuticos o químicos farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos dentistas*, de 12 de diciembre de 1966, que facultaba al Servicio Nacional de Salud para celebrar convenios con juntas de vecinos y centros de madres para proporcionar atención médica a las poblaciones.

²⁴ Véase la Ley N° 16.741, *Establece normas para saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular*, de 8 de abril de 1968, que permitía a juntas de vecinos asumir la representación de pobladores en la ejecución de obras de urbanización.

²⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley no. 16.880: legisla sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias* (Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional, 1968), p.1.

²⁶ Ibid., p. 1.

mecanismos del estado que permitan a este mismo pueblo organizado incorporarse eficazmente al ejercicio del poder.”²⁷

A través de esta agenda, planteando una reforma estructural en la forma de participación de la comunidad y en el régimen de administración de los asuntos públicos, Frei apuntó al reconocimiento y fomento de juntas de vecinos, cooperativas, centros de madres, clubes deportivos y asociaciones juveniles, entre otros, para que estas fueran capaces de solucionar por sí mismas los problemas y necesidades locales que enfrentaba la población.

Esta medida, focalizada especialmente en las «poblaciones marginales»,²⁸ estuvo “*destinada a terminar con la marginalidad de grandes conglomerados sociales que carecían de organización y participación*”,²⁹ buscando que la gestión de los asuntos públicos ya no fuera ejercida exclusivamente por el Estado sino también por las organizaciones que integraban la comunidad nacional.

En consecuencia, en febrero de 1966 el gobierno envió un mensaje presidencial e indicaciones al proyecto de organizaciones comunitarias que se tramitaba en la Cámara de Diputados, siendo aprobado en general por unanimidad el 10 de febrero de 1966 y extendiéndose en su tramitación legislativa hasta el 19 de junio de 1968.

Durante la tramitación del proyecto se generaría una intensa discusión en torno a la intención del gobierno de reconocer legalmente a la Consejería Nacional de Promoción Popular, organización que en 1964 comenzó a funcionar sin estructura legal propia, estableciéndose como el “*organismo coordinador y promotor de estas actividades [las organizaciones sociales] y capacitado para relacionarlas con las instituciones del Estado*”.³⁰

Sin embargo, esta idea generó un fuerte rechazo de parte de la oposición, argumentándose que la existencia de esta entidad proporcionaría al gobierno una plataforma de intervención electoral y de adoctrinamiento de la población.³¹ Debido a la obstrucción que significó el debate en torno a la consagración legal de este organismo en el proyecto de ley vecinal, el gobierno de Frei finalmente optó por eliminar dicho título en mayo de 1967, sin perjuicio de que este organismo siguió actuando al amparo del gobierno.³²

Concluido este proceso se publicaría la Ley N° 16.880, *sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*, en el Diario Oficial N° 27.113, de 7 de agosto de 1968, que luego sería complementada con su reglamento sancionado por el Decreto Supremo N° 1.481, de 27 de febrero de 1969.

Esta ley, dotada de 65 artículos y 3 disposiciones transitorias, se encargó de distinguir dos tipos de organizaciones comunitarias: las territoriales y funcionales. Identificó a las

²⁷ FREI M., Eduardo, *Esfuerzo de todo un pueblo. Discurso al pronunciar al país el Programa de Promoción Popular, pronunciado el día 10 de diciembre de 1964 en conferencia de prensa con la asistencia de 200 dirigentes*, en *Discursos del Presidente Frei*, vol. 1 (La Nación, Santiago de Chile, 1965), p. 20.

²⁸ GIUSTI, Jorge, *El programa de promoción popular en Chile. Un intento de organización política de los sectores populares*, en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política* 3 (N. 1, 1972), p. 5.

²⁹ FREI M., Eduardo, *Sexto mensaje del Presidente de la República de Chile don Eduardo Frei Montalva al inaugurar el periodo de sesiones ordinarias del Congreso Nacional*, Primera Parte (Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, 21 de mayo de 1970), p. 28.

³⁰ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley no. 16.880*, cit. (n. 25), p. 43.

³¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Eduardo Frei Montalva: Fe, política y cambio social* (1ª ed., Santiago, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional, 2013) p. 253.

³² *Ibíd.*, p. 254.

organizaciones territoriales exclusivamente con las juntas de vecinos, definiéndolas como *“una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las Municipalidades”*.³³

De la misma manera, estableció que se denominarían organizaciones funcionales a las *“otras organizaciones comunitarias, tales como Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Culturales y Artísticos, Organizaciones Juveniles, Organizaciones Deportivas, Grupos Corales, Cooperativas y otras que tengan caracteres similares, que representen y promuevan valores específicos de la comunidad vecinal”*.³⁴

La ley reconoció el derecho a constituir estas agrupaciones, las que gozarían de personalidad jurídica por el solo hecho de constituirse según el procedimiento establecido. Del mismo modo, se creó un Registro Nacional de Organizaciones Comunitarias; reguló el proceso de constitución de las organizaciones, se crearon las «unidades vecinales», que eran el territorio jurisdiccional en que podía constituirse una única junta de vecinos; se reconoció la facultad de constituir uniones comunales, federaciones y confederaciones; y se establecieron exenciones tributarias y otros beneficios legales en favor de estas entidades.

Consecuente con este reconocimiento legal, se reemplazó en la ley de municipalidades la antigua expresión de «junta de vecinos», utilizada por primera vez en 1915, por «municipalidad provisional», para el ejercicio de las funciones de órgano provisional y subrogante de la autoridad municipal que no estuviere legalmente constituida.

Por último, la ley dotó a las juntas de vecinos de amplias atribuciones, tales como representar a sus miembros en los actos conducentes a la regularización del dominio sobre inmuebles; contratar créditos a nombre de ellos; preparar planes anuales de obras de urbanización; organizar, promover o participar en la formación de cooperativas; colaborar en la fiscalización de precios, distribución y venta de artículos de primera necesidad y de uso y consumo habituales; y colaborar en el control sanitario de los locales de expendio de artículos alimenticios.³⁵

Otro aspecto considerable de este nuevo marco legal fue el establecimiento, como órgano de dirección de las juntas de vecinos, de un directorio con carácter integrado, compuesto no solo por miembros de la propia junta, sino también por afiliados de las organizaciones comunales con presencia relevante en la respectiva unidad vecinal. Así, el directorio estaba conformado de forma especial por nueve miembros, seis de los cuales eran electos por los vecinos y tres que eran designados por los representantes de las organizaciones comunitarias pertenecientes a la misma unidad vecinal y que estuvieran integradas a lo menos por un 75% de socios habitantes de la misma. De estos tres miembros designados, uno, al menos, debía ser miembro de un Centro de Madres.³⁶

Tras este impulso político que reconoció y fomentó una realidad que llevaba años gestándose en el país, para el año 1970 las organizaciones comunitarias formadas bajo el

³³ Artículo 1, inciso 2°, de la Ley N° 16.880, *Organizaciones Comunitarias*, de 7 de agosto de 1968.

³⁴ Artículo 1, inciso 3°, de la Ley N° 16.880.

³⁵ Artículo 22 de la ley N° 16.880.

³⁶ Artículo 49 del Decreto Supremo N° 1.481, *Reglamento de la ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*, de 27 de febrero de 1969.

procedimiento legal sumaban un total de 19.901,³⁷ de las que 3.487 correspondían a juntas de vecinos.³⁸

Sumado a esto, hay que destacar que para esta época las juntas de vecinos, centros de madres, sindicatos, cooperativas y demás organizaciones sociales llegaron a gozar de un reconocimiento constitucional expreso, establecido con la última reforma que se realizó a la Constitución de 1925.

En efecto, tras los resultados de la elección presidencial de 4 de septiembre de 1970 que dieron a Salvador Allende Gossens el porcentaje más alto de votos, y con el fin de conseguir el apoyo de la Democracia Cristiana para su elección por parte del Congreso Pleno, se pactó el proyecto de reforma constitucional conocido como el «Estatuto de Garantías Democráticas».³⁹ Esta reforma, que tenía como fin garantizar en el ejercicio del gobierno socialista de Allende la permanencia y respeto del Estado de Derecho, de las libertades individuales y del sistema democrático, fue concretada mediante la publicación de la Ley N° 17.398, de 9 de enero de 1971.

Dentro del contenido de esta reforma constitucional se dio un reconocimiento expreso a las organizaciones comunitarias, estableciéndose a propósito del derecho a participar en la vida social, cultural, cívica, política y económica, que “[l]as Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, Cooperativas y demás organizaciones sociales mediante las cuales el pueblo participa en la solución de sus problemas y colabora en la gestión de los servicios del Estado y de las Municipalidades, serán personas jurídicas dotadas de independencia y libertad para el desempeño de las funciones que por la ley les correspondan y para generar democráticamente sus organismos directivos y representantes, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros”.⁴⁰ Todo esto quedaría reconocido en el artículo 10 n° 17 de la Constitución Política de 1925.

Con todo, hay que mencionar que para esta época el régimen municipal se hallaba en plena «crisis del municipio», con gobiernos locales reducidos al mínimo de sus funciones y con una absoluta falta de planificación de sus actividades y de coordinación con el nivel regional y nacional del Estado.⁴¹ En este contexto, las organizaciones comunitarias en la práctica no eran integradas en el quehacer municipal, no lográndose un adecuado ejercicio de la participación ciudadana.⁴²

1.3. Régimen militar y modificaciones a la Ley N° 16.880.

Lamentablemente la mentada disposición constitucional tendría poco tiempo de vigencia y una nula aplicación tras el quiebre institucional producido luego del golpe de Estado de 1973. Esto debido a que, a partir de este, el funcionamiento de las organizaciones comunitarias también se vería afectado, estableciéndose una fuerte intervención y control estatal sobre éstas.

³⁷ FREI M., Eduardo, *Sexto mensaje del Presidente de la República*, cit. (n. 29), p. 28.

³⁸ RODRÍGUEZ, Alfredo, *Por una ciudad democrática* (Santiago, Colección Estudios Sociales, 1983), p. 13.

³⁹ CARRASCO D., Sergio, *Estatuto de garantías democráticas*, en *Revista de Derecho* 153, Universidad de Concepción (1970), p. 121.

⁴⁰ Artículo Único, numeral 11, de la Ley N° 17.398, *modifica la Constitución Política del Estado*, de 9 de enero de 1971.

⁴¹ FERNÁNDEZ R., José, *Derecho municipal chileno* (1ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003), p. 40.

⁴² *Ibíd.*, p. 41.

Con la dictación del Decreto Ley N° 349, de 13 de marzo de 1974, la Junta de Gobierno decretó que *“si bien la situación del país se encuentra prácticamente normalizada, no es conveniente aún autorizar indiscriminadamente el funcionamiento de aquéllas o la renovación de sus directivas”*.⁴³ Mediante este se extendió legalmente el mandato de las directivas de las organizaciones comunitarias hasta el 1 de octubre de 1975.

Además, se facultó a los gobernadores para solicitar la renuncia, bajo la pena de sanción de presidio menor en su grado mínimo ante su desobedecimiento, a aquellos miembros de las directivas que hubieran infringido la prohibición de realizar cualquier propaganda o campaña proselitista, con fines políticos o religiosos, dentro de los locales o actividades de las organizaciones.⁴⁴

Del mismo modo, se estableció que si por imposibilidad física, moral o por cualquier otro motivo, uno o más de los miembros de las directivas no pudiesen desempeñar definitivamente sus funciones, y aquellas quedaren sin quórum para sesionar, sus reemplazantes serían designados por el gobernador del respectivo departamento.⁴⁵

Por último, se dispuso que las reuniones de las directivas o asambleas de estas agrupaciones debían llevarse a efecto conforme a las normas impartidas por el Ministerio del Interior, sancionando la infracción a estas instrucciones con el receso, por resolución fundada, de la entidad por el tiempo que se estimase necesario. Esto se aplicaría sin perjuicio de las sanciones particulares que pudiesen corresponder por la aplicación Decreto Ley N° 77, que establecía la prohibición de las agrupaciones que sustentasen la doctrina marxista o que por sus fines o por la conducta de sus adherentes fueran sustancialmente coincidentes con los principios y objetivos de dicha doctrina.⁴⁶

El Decreto Ley N° 349 no afectó solamente a las organizaciones comunitarias, extendiéndose también a los Colegios Profesionales y de Técnicos, a las Cooperativas y a las Corporaciones y Fundaciones.⁴⁷ Pese a ello, progresivamente la Junta de Gobierno iría reduciendo el listado de organizaciones afectadas por el decreto,⁴⁸ pero manteniendo hasta el final a las organizaciones comunitarias.

Posteriormente, la con la dictación del Decreto Ley N° 362, de 13 de marzo de 1974, bajo el argumento de que en dicho momento existían *“numerosas organizaciones comunitarias cuyos nombres tienen claro contenido político a pesar que la legislación vigente prohíbe a aquellas todo tipo de participación en dicho tipo de actividades”*,⁴⁹ se ordenó que estas entidades no pudieran tener nombres de carácter o significación política. Se entregó al

⁴³ Preámbulo del Decreto Ley N° 349, *Prorroga mandato de directivas de Juntas de Vecinos y otras Organizaciones*, de 13 de marzo de 1974.

⁴⁴ Artículo 3, inciso 2°, del Decreto Ley N° 349.

⁴⁵ Artículo 2 del Decreto Ley N° 349.

⁴⁶ Decreto Ley N° 77, *Declara ilícitos y disueltos los partidos políticos que señala*, de 13 de octubre de 1973.

⁴⁷ Artículo 6 del Decreto Ley N° 349, *Prorroga mandato de directivas de Juntas de Vecinos y otras Organizaciones*, de 13 de marzo de 1974.

⁴⁸ Las cooperativas serían excluidas mediante el Decreto Ley N° 461, *Modifica Decreto Ley N° 349 de 1974*, de 27 de mayo de 1974, y el Colegio de Abogados a través del Decreto Ley N° 474, *Excluye al Colegio de Abogados de la aplicación de las normas de los artículos que indica del Decreto ley N° 349 de 1974*, de 31 de mayo de 1974 y del Decreto Ley N° 971 *Deroega el Decreto Ley N° 474, de 1974, y excluye al Colegio de Abogados de Chile de la aplicación de las normas que señala*, de 18 de abril de 1975.

⁴⁹ Preámbulo del Decreto Ley N° 362, *Establece normas sobre nombre de organizaciones comunitarias*, de 13 de marzo de 1974.

Ministerio del Interior la atribución de calificar este aspecto en el proceso de aprobación de los estatutos de las organizaciones, facultándose también para eliminar de los registros a aquellas organizaciones que contravinieran lo dispuesto, y para renombrar a las que, solicitado el cambio nombre, no le propusiesen uno de reemplazo.

Con el paso de los años el D.L. N° 349 sufriría una serie de modificaciones. Con la dictación del Decreto Ley N° 897, de 27 de febrero de 1975, la Junta de Gobierno dispuso que los gobernadores, previo informe de sus respectivos alcaldes, estarían facultados para designar la primera directiva o los directorios provisorios de las organizaciones comunitarias constituidas o autorizadas legalmente entre el periodo del 11 de septiembre de 1973 al 1 de octubre de 1975.⁵⁰

La norma también facultó al Ministerio del Interior para autorizar discrecionalmente la celebración de elecciones para renovar total o parcialmente las directivas, y conforme al procedimiento que la propia autoridad dispusiese. Se prescribió además que la celebración de una elección sin autorización del ministerio o con infracción a sus instrucciones sería sancionada con pena de reclusión menor en su grado mínimo, y a quienes aceptasen presentarse como candidatos a ocupar algún puesto directivo, con la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio.⁵¹

El D.L. N° 897 sería posteriormente derogado por el D.L. N° 911, de 4 de marzo de 1975, el que también modificó al D.L. N° 349. Con esta normativa se prorrogó nuevamente el mandato de las directivas de las organizaciones comunitarias, esta vez de forma indefinida.⁵² También, se reafirmó la autoridad de los gobernadores para designar a los miembros de las directivas sin quórum para sesionar, extendiéndola a la totalidad de las entidades que se fundasen.⁵³

El establecimiento de los cargos de duración indefinida, sumado a la facultad de los gobernadores de designar a discreción a la totalidad de los miembros de las todas directivas las entidades que se fundasen, significó la supresión permanente de elecciones al interior de las organizaciones comunitarias, condenándolas a la completa dependencia de éstas respecto del Estado.⁵⁴ Este régimen de tutela estatal permanecería vigente desde inicios del año 1974 hasta su derogación a finales del año 1989.

En cuanto al régimen patrimonial de estas organizaciones, con la dictación del Decreto Ley N° 1.183, *del ordenamiento de ingresos y recursos de instituciones que no persiguen fines de lucro*, de 25 de septiembre de 1975, se buscó controlar el flujo de los recursos nacionales y provenientes del extranjero que manejaban estas entidades, incluidas las organizaciones comunitarias. En este sentido, se les impuso el deber de presentar anualmente al Ministerio de Justicia un balance de sus ingresos y egresos, así como una memoria explicativa de sus actividades. Al respecto, se señaló que el incumplimiento de esta

⁵⁰ Artículo Único, letra A), del Decreto Ley N° 897, *Modifica Decreto Ley N° 349 de 1974*, de 27 de febrero de 1975.

⁵¹ Artículo Único, letra B), Decreto Ley N° 897

⁵² Artículo 2, letra a), del Decreto Ley N° 911, *deroga decreto ley n° 897, de 1975, y modifica decreto ley n° 349 de 1974*, de 4 de marzo de 1975.

⁵³ Artículo 2, letra b), del Decreto Ley N° 911

⁵⁴ Artículo 2 b) del Decreto Ley N° 911, de 4 de marzo de 1975.

obligación sería sancionado con la cancelación de la personalidad jurídica de la institución infractora.⁵⁵

Con todo, el efecto más relevante de este decreto fue que se dispuso que todas las instituciones de derecho privado sin fines de lucro, incluidas las organizaciones comunitarias, que hubieren perdido su personalidad jurídica no podrían recibir aportes, subvenciones ni ningún tipo de ayuda en dinero, de personas jurídicas nacionales privadas, extranjeras públicas o privadas, o de personas naturales nacionales o extranjeras.⁵⁶

Este decreto fue modificado unos meses después por el Decreto Ley N° 1.382, de 2 de abril de 1976, el que, junto a otras modificaciones de carácter más técnico, agregó la obligación de presentar anualmente al Ministerio de Justicia una nómina con la individualización de los directores de cada organización y el lugar preciso donde funcionare su sede.⁵⁷ De esta forma, el control estatal por sobre las organizaciones comunitarias no fue únicamente directivo, sino también económico y patrimonial.

En este mismo año, y a pesar de que no estaba contemplado en la Ley N° 16.880, con la dictación del Decreto Supremo N° 227 se aprobó la facultad del Ministerio del Interior para cancelar la personalidad jurídica de las organizaciones comunitarias en determinadas hipótesis de falta de requisitos legales o por cambios administrativos en las unidades vecinales, en el caso de las juntas de vecinos, y por infracción de la prohibición de proselitismo político o religioso o por la ejecución o promoción de acciones contrarias a sus finalidades y objetivos, en el caso de las organizaciones comunitarias funcionales.⁵⁸

Tan solo unos meses después, el Decreto Ley N° 1.623 extendió la facultad de los gobernadores de designación de las directivas de las organizaciones reguladas, eliminando el requisito de que el directorio haya quedado sin quórum para sesionar para que la autoridad pudiese hacer uso de su prerrogativa. Asimismo, mediante este decreto se aumentó el alcance de la facultad de los gobernadores para solicitar la renuncia de uno o más miembros de las directivas de las organizaciones, ya no limitada solamente a la infracción de la prohibición de propaganda o campaña proselitista política o religiosa,⁵⁹ sino que ampliada “*cualquier motivo grave que obste a la buena marcha de la institución, el que será calificado por la autoridad respectiva, mediante resolución fundada*”.⁶⁰

Todo esto sería corroborado mediante la dictación de la Circular N° K-23 de la División de Desarrollo Comunitario y Social del Ministerio del Interior, con fecha 24 de enero de 1977, la que informó a los intendentes regionales sobre las nuevas facultades de los gobernadores provinciales.⁶¹

⁵⁵ Artículos 3 y 4 del Decreto Ley N° 1.183, *determina ordenamiento de ingresos y recursos de instituciones que no persiguen fines de lucro*, de 25 de septiembre de 1975.

⁵⁶ Artículo 1 del Decreto Ley N° 1.183.

⁵⁷ Artículo único del Decreto Ley N° 1.382, *modifica Decreto Ley N° 1.183 de 1975*, de 2 de abril de 1976.

⁵⁸ Decreto Supremo N° 227, de 4 de marzo de 1976.

⁵⁹ Artículo 3 del Decreto Ley N° 349, de 13 de marzo de 1974.

⁶⁰ Artículo 1, letra b), del Decreto Ley N° 1.623, *Modifica Decreto Ley N° 349, de 1974, que prorroga el mandato de las directivas de Juntas de Vecinos y otras Organizaciones Comunitarias*, de 29 de diciembre de 1976.

⁶¹ Circular N° K-23 de la División de Desarrollo Comunitario y Social del Ministerio del Interior, *Informa a los Sres. Intendentes Regionales sobre la aplicación del Decreto Ley N° 349, de 1974, y sus modificaciones; Decreto Ley N° 1.439, de 1976, en relación con las Organizaciones Comunitarias regidas por la Ley N° 16.880*, de 24 de enero de 1977.

Años después, nuevamente a través una circular, el Ministerio del Interior sistematizaría las normas vigentes al momento en materia de organizaciones comunitarias mediante la Circular K-19 del Ministerio del Interior, de 7 de marzo de 1980.⁶²

Además de las reformas hechas en materia de organizaciones comunitarias, la dictadura impulsó una serie de cambios normativos en torno al régimen municipal que también tendrían efectos sobre estas.

En este sentido, el Decreto Ley N° 1.289 de 1976 dotó de atribuciones al «Consejo de Desarrollo Comunal», el que se estableció como órgano asesor en todas las municipalidades, y que estaba integrado en una cuarta parte por representantes de la unión comunal de juntas de vecinos y por igual fracción de representantes de la unión comunal de centros de madres y de otras organizaciones comunitarias, técnicas y culturales.⁶³ A este órgano se le asignaría como función principal el “*promover y consolidar la organización y funcionamiento de las Juntas de Vecinos, de la Unión Comunal y de los demás Organismos Comunitarios*”.⁶⁴

Es interesante apreciar que para la dictación de este decreto ley, en el año 1976, ya se podía vislumbrar la intención de la Junta de Gobierno de dictar una nueva ley de organizaciones comunitarias, lo que quedaba de manifiesto en la afirmación de que “*la organización y atribuciones de las Juntas de Vecinos y demás organismos comunitarios se regirán por la ley especial sobre la materia*” establecida en la ley municipal.⁶⁵

No obstante lo anterior, este cuerpo normativo en su Título X, titulado “*Relaciones del Municipio con los Vecinos*”, ya poseía una serie de innovaciones en materia de participación vecinal, mencionando las funciones que debían cumplir las uniones comunales e incluso estableciendo, dentro de un catálogo de deberes de los vecinos, el deber de “*participar en la Junta de Vecinos correspondiente, en la forma que establece la ley*”,⁶⁶ todo esto sin perjuicio de la virtual vigencia que mantenía la Ley N° 16.880.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de 1980 se instauró un nuevo orden normativo para la administración comunal. Con su publicación, se consagró con rasgo constitucional la existencia del Consejo de Desarrollo Comunal, el que estaba presidido por el alcalde “*e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional*”.⁶⁷

Ulteriormente el Decreto Ley N° 1.289 sería derogado con la entrada en vigencia de la primera versión de la actual Ley N° 18.695, *Orgánica Constitucional de Municipalidades*, de 31 de marzo de 1988. Esta ley, además de dar un nuevo desarrollo al Consejo de Desarrollo

1977 (Ítem 000164, Archivo de Fondos y Colecciones, Museo de la Memoria y los Derechos Humanos). [Visible en internet: <http://www.archivomuseodelamemoria.cl/uploads/9/8/98610/00000175000007000164.pdf>].

⁶² CISTERNAS E., Claudia; MIQUEL S., María Paz; NECULQUEO S., Vania, *Cambios en la participación social y política después de la dictadura militar en Chile* (Tesis para optar al título de Trabajadora Social, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 2008), p. 148. [Visible en internet: <http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/535/Tesis%20traso226.pdf;jsessionid=70920071B82911E75EBB300DE5D462DE?sequence=1>]

⁶³ Artículo 15 del Decreto Ley N° 1.289, *Ley orgánica de las Municipalidades*, de 14 de enero de 1976.

⁶⁴ Artículo 23 del Decreto Ley N° 1.289.

⁶⁵ Artículo 69 del Decreto Ley N° 1.289.

⁶⁶ Artículo 70 a) del Decreto Ley N° 1.289.

⁶⁷ Artículo 109 del texto original de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Comunal, reguló en términos generales a las organizaciones comunitarias, no solo en torno a la participación de estas en el Consejo, sino que también en aspectos más sustantivos.

De acuerdo con esto, la ley municipal definió como organizaciones comunitarias de carácter territorial a *“las juntas de vecinos, centros de madres, organizaciones de regantes y asociaciones de propietarios, por cuyo intermedio se organizan los vecinos con el objeto de promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo y de colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades, siempre que se encuentren constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro”*. Del mismo modo, se estableció que las organizaciones comunitarias de carácter funcional serían *“aquéllas con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que sean reconocidas por el consejo regional de desarrollo, que tengan por objeto representar y promover valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva”*. Ambas definiciones serían tomadas por la próxima ley vecinal publicada a finales de 1989.

1.4. Nuevo marco normativo: Ley N° 18.893, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, de 30 de diciembre de 1989.

Recién para el año 1989 la Junta de Gobierno dispuso que se derogase el D.L. N° 349, el que durante sus 15 años de vigencia prorrogó de manera indefinida el mandato de las directivas de las organizaciones comunitarias. Esto se hizo efectivo con la publicación de la Ley N° 18.879, de 19 de diciembre de 1989, la que dejó sin efecto al antiguo decreto ley.

Unos días más tarde se dictó la Ley N° 18.893, *Ley sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales*, en el Diario Oficial N° 33.558, de 30 de diciembre de 1989. Esto se produjo tras casi 20 años de dispersión normativa, dotando al fin de un nuevo marco regulatorio a estas organizaciones.

Al revisar los antecedentes de la discusión de esta ley en el seno de la Junta de Gobierno, se puede constar su inspiración en los principios rectores los de *“despolitización, tecnificación y participación de la comunidad local organizada”*.⁶⁸ De acuerdo con esto, y *“acorde con el principio de despolitización de los organismos intermedios”* el proyecto reguló únicamente la formación de entidades a nivel comunal, *“descartan[do], entonces, la constitución de agrupaciones de niveles provincial y nacional”*.⁶⁹

En la misma línea, se buscó adecuar el rol de las organizaciones comunitarias a las nuevas políticas económicas imperantes, *“en cuanto elimin[ó] de las atribuciones de dichas entidades, aquellas relativas a la fiscalización de precios, distribución y venta de artículos de primera necesidad, otorgamiento de patentes municipales, etc., toda las cuales no se avienen con la libertad de comercio o corresponden a la competencia radicada en otros organismos del Estado”*.⁷⁰

Así también, apuntando a una mayor agilidad en la constitución y obtención de personalidad jurídica por parte de estas organizaciones, se instauró *“un procedimiento muy simplificado (...) puesto que se desarrolla en el solo nivel local y prescinde del nivel*

⁶⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley no. 18.893 transcripciones y antecedentes: Ley sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales* (Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional, 1989), p. 20

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 33.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 33.

administrativo nacional”,⁷¹ innovando además al reconocer, “*consecuente con el principio de libertad de asociación*”, la posibilidad de constituir “*más de una junta de vecinos en un ámbito jurisdiccional, con la única limitación en cuanto a espacio físico, de los deslindes del territorio comunal*”.⁷²

Al analizar el articulado de esta ley, el primer aspecto que puede notarse es el cambio realizado en la definición legal de organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional. Respecto de las primeras, a diferencia de la ley de 1968, estas ya no eran identificadas exclusivamente con las juntas de vecinos, siendo definidas como “*aquellas que tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades*”,⁷³ eliminado la referencia a las ideas “*de solidaridad y organización del pueblo*” mencionada en la antigua definición y cambiando el objetivo de la “*defensa permanente de los asociados*” por los de promover el desarrollo comunal y de sus asociados.

En cuanto a los tipos de organizaciones territoriales, esta ley estableció como tales a las juntas de vecinos, los centros de madres, las organizaciones de regantes y las asociaciones de propietarios.⁷⁴ Esta resulta una innovación bastante cuestionable, especialmente en lo relativo a los centros de madres, los que si bien operan dentro una unidad territorial, no son organizaciones cuyo fin se explique en su relación con el territorio ni con la calidad de sus miembros en cuanto habitantes del mismo.

Además, como se dijo anteriormente, en esta nueva regulación se eliminó el carácter único de la junta de vecinos respecto de cada unidad vecinal, estableciéndose el deber del Consejo de Desarrollo Comunal de diseñar las unidades vecinales “*de manera tal que siempre sea posible constituir en él (territorio), a lo menos, tres juntas de vecinos y tres centros de madres*”⁷⁵. Consecuencia de esto fue que en esta nueva regulación los directorios de las juntas de vecinos perdieron su carácter de integrado con el resto de las organizaciones comunitarias de la misma unidad vecinal.

De todas formas, se mantuvo la regla de que cada vecino pudiera pertenecer solamente a una junta de vecinos, extendiendo esta limitación también a los centros de madres.⁷⁶

En cuanto a las organizaciones de carácter funcional, estas fueron definidas en términos genéricos, estableciéndolas como “*aquellas cuya finalidad es representar y promover valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva*”,⁷⁷ lo que sería complementado posteriormente al disponer que constituían este tipo de organizaciones “*las instituciones de educación de carácter privado, los centros de padres y apoderados, los centros culturales y artísticos, los cuerpos de bomberos, los grupos de transferencia tecnológica, las organizaciones privadas del*

⁷¹ Ibid., p. 32.

⁷² Ibid., p. 33.

⁷³ Artículo 1 de la Ley N° 18.893, *Ley sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales*, de 30 de diciembre de 1989.

⁷⁴ Artículo 26 de la Ley N° 18.893.

⁷⁵ Artículo 29 de la Ley N° 18.893.

⁷⁶ Artículo 30 de la Ley N° 18.893.

⁷⁷ Artículo 1 de la Ley N° 18.893.

*voluntariado, los clubes deportivos y de recreación, las organizaciones juveniles y otras que promuevan la participación de la comunidad en su desarrollo social y cultural”.*⁷⁸

En cuanto a la forma de constituir las organizaciones comunitarias, y a propósito de la eliminación de las juntas únicas de vecinos, tanto el procedimiento como los requisitos dispuestos por la Ley N° 18.893 fueron menos burocráticos y exigentes, estableciéndose un proceso común para la constitución de organizaciones territoriales y funcionales. Ya no se necesitarían cincuenta vecinos para la constitución de una organización territorial, variando ahora el número mínimo de miembros de quince a sesenta personas, según el número de habitantes de la comuna o agrupación de comunas en que se ubique la unidad vecinal.

En la misma línea, la asamblea constitutiva ya no debía realizarse frente a un representante del Gobernador, bastando con la sola presencia de un notario u oficial del Registro Civil. Por su parte. Asimismo, los estatutos aprobados en esta asamblea ya no debían ser conocidos por el Presidente de la República, sino por la autoridad municipal, a la que también se encargó el registro de las organizaciones y la declaración de las causales de disolución.

Todo esto significaría una notable agilización y flexibilización del proceso de constitución de las organizaciones comunitarias.

En cuanto a las formas de agrupación de las organizaciones comunitarias en organizaciones más complejas, la nueva ley eliminó todo lo relacionado a las agrupaciones, federaciones y confederaciones comunitarias, prescribiendo únicamente la existencia de uniones comunales, las que ya no tenían carácter de únicas en su territorio y que solo necesitaban para su constitución de la reunión de tres o más organizaciones de la misma comuna o agrupación de comunas.

Por último, la nueva legislación procedió a eliminar todo el antiguo articulado referido a las finalidades y atribuciones propias de las organizaciones comunitarias sin establecer nada en su reemplazo. Esto sería tomado por muchos como un desconocimiento de la importancia que anteriormente tenían las organizaciones comunitarias como núcleo fundamental de la participación vecinal.⁷⁹

Tras su entrada en vigencia, esta ley sería modificada por la Ley N° 18.959, norma miscelánea que modificó a la Ley N° 18.893 al reemplazar el enunciado original “[l]as organizaciones comunitarias de carácter funcional son...” por uno nuevo que disponía que “[p]odrán ser consideradas organizaciones comunitarias de carácter funcional...”.⁸⁰ Esto se hizo con el fin de esclarecer que el listado de organizaciones mencionadas podían ser consideradas como comunitarias, sin que lo fueran necesariamente por el solo hecho de estar nombradas. Consecuentemente, se abrió la posibilidad de que otras organizaciones no contenidas en el listado también pudiesen ser reconocidas como comunitarias funcionales.⁸¹

Asimismo, esta modificación eliminó a los cuerpos de bomberos de entre las organizaciones consideradas como comunitarias funcionales, atendiendo a la especial

⁷⁸ Artículo 31 de la Ley N° 18.893, de 24 de febrero de 1990.

⁷⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley 19.418: junta de vecinos y organizaciones comunitarias funcionales* (Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional, 1997) p. 1.

⁸⁰ Artículo 16 de la Ley N° 18.959, *modifica, interpreta y deroga normas que indica*, de 24 de febrero de 1990.

⁸¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley no. 18.959: Modifica, interpreta y deroga normas que indica* (Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional, 1990), p. 32.

naturaleza, fines y régimen disciplinario de estas entidades, lo que no hacía conveniente asimilarlas en su regulación al resto de las organizaciones comunitarias.⁸²

Finalmente, durante los gobiernos de Patricio Aylwin Azócar y Eduardo Frei Ruiz-Tagle se dictaron cuatro leyes, las primeras en esta materia tras el retorno de la democracia, que modificarían a la Ley N° 18.893. Estas leyes tuvieron el solo objeto de prorrogar cada vez más el plazo establecido para que las organizaciones creadas bajo el alero de la Ley N° 16.880 tuvieran que adecuar su normativa a la nueva ley vecinal impuesta por la Junta de Gobierno.

En concreto, el artículo 2° transitorio de la Ley N° 18.893 disponía que las organizaciones comunitarias regidas por dicha ley y existentes a la fecha de su publicación, debían adecuar sus estatutos en la primera reforma que efectuaran a los mismos o, a más tardar, dentro del plazo de seis meses, contado desde la entrada en vigencia de la ley. Este plazo fue prorrogado sucesivamente, primero de seis a veinticuatro meses,⁸³ luego de veinticuatro a treinta y seis meses,⁸⁴ de treinta y seis meses a cinco años,⁸⁵ y más tarde de cinco a seis años,⁸⁶ permitiendo en la práctica que las organizaciones constituidas antes de la Ley N° 18.893 no tuvieran que adecuar sus estatutos sino hasta la entrada en vigencia de la actual ley de juntas de vecinos y organizaciones comunitarias.

1.5. El retorno de la democracia: Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, de 9 de octubre de 1995.

Con el retorno de la democracia y la asunción de Patricio Aylwin Azócar como Presidente de la República se realizaron importantes cambios a nivel de la administración regional y municipal. En el mismo año en que Aylwin envió al Congreso el proyecto de reforma municipal que buscaba reinstaurar la elección directa de los alcaldes, se presentó, con fecha 6 de julio de 1990, un proyecto de ley para establecer un nuevo marco legal para las juntas de vecinos y organizaciones comunitarias funcionales.

En el mensaje que dio origen a este proyecto, Aylwin hizo especial énfasis en la necesidad de una efectiva democratización de la sociedad chilena post-dictadura, la que debía materializarse mediante normas que posibilitasen la participación de toda la comunidad desde la base misma de la organización social. A juicio del Ejecutivo, no bastaba la elección de las autoridades del país para hablar de una democracia, haciendo preciso posibilitar y canalizar la participación comunitaria para la consolidación del sistema democrático.⁸⁷

En el mensaje, al evaluar el nuevo marco establecido por la Ley N° 18.893, destacó la simplificación que esta supuso para la constitución de las organizaciones comunitarias, pero criticó fuertemente el hecho de haber desconocido la importancia que habían alcanzado las organizaciones comunitarias durante tantos años, manifestado en la falta de contenido sustantivo de la ley. Del mismo modo, se reprochó la eliminación de las juntas únicas de vecinos, pues esto habría traído como consecuencia “una atomización de las juntas de

⁸² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley no. 18.959*, cit. (n. 81), p. 75.

⁸³ Ley N° 18.892, *Modifica artículo 2° transitorio de la Ley N° 18.893*, de 25 de mayo de 1990.

⁸⁴ Ley N° 19.096, *Amplia plazo establecido en el artículo 2° transitorio de la Ley N° 18.893*, de 14 de noviembre de 1991.

⁸⁵ Ley N° 19.192, *Modifica artículo 2° transitorio de la Ley N° 18.893*, de 31 de diciembre de 1992.

⁸⁶ Ley N° 19.362, *Modifica artículo 2° transitorio de la Ley N° 18.893, sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales*, de 31 de diciembre de 1994.

⁸⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley 19.418*, cit. (n. 79), p. 1.

vecinos” y un “*paralelismo ilimitado*” que propendía a que estas representasen solamente a algunos sectores de las respectivas unidades vecinales y no a todos los vecinos.⁸⁸

Alabando principalmente el papel que cumplió la ley N° 16.880 por haber sido el primer cuerpo legal que dio un marco normativo a las entidades vecinales, se buscó aprovechar el espíritu y experiencias vividas durante la aplicación de dicha ley, sin perjuicio de la incorporación de aspectos destacables, especialmente en materia de constitución, contenidos en la Ley N° 18.893. Así, se presentó un proyecto compuesto por 52 artículos y cuatro disposiciones transitorias.

La tramitación del proyecto, desde el envío de la iniciativa hasta la publicación de la ley, tardó más de cinco años, con una acalorada discusión que incluso llevó a la presentación de dos requerimientos al Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de diversas disposiciones del mismo, los que revisaremos más adelante.

De ahí se explica que para su aprobación se realizaran importantes modificaciones al texto del proyecto ingresado originalmente al Congreso. La modificación más importante que se le realizó durante su tramitación fue la que eliminó el carácter de «única» que tenía cada junta de vecinos en su respectiva unidad vecinal, imitando lo dispuesto por la primera ley vecinal. Debido a esto, la disposición original del proyecto de Aylwin que planteaba que “*solo podrá existir una junta de vecinos en cada unidad vecinal...*”⁸⁹ fue reemplazada por la declaración contraria: “*en cada unidad vecinal podrá existir una o más juntas de vecinos*”.⁹⁰

Consecuentemente, también se modificó el concepto legal de «unidad vecinal», se quitó el carácter de «únicas» a las uniones comunales y se eliminaron las disposiciones transitorias tendientes a la unificación de juntas de vecinos. También se cambió el deber del alcalde de “*procurar que el número de ellas [las juntas de vecinos] no sea excesivo*”⁹¹ por el de “*procurar que el número de ellas permita la más amplia participación de los vecinos*”.⁹²

En la misma línea, al proyecto original se realizaron las siguientes modificaciones: se agregó el deber de las organizaciones de elaborar y aprobar un plan anual de actividades; se remitió a los estatutos de cada organización el establecimiento de las obligaciones de sus miembros; se reforzó el acceso y publicidad del registro de afiliados de las organizaciones; se redujo de veintiún a dieciocho años la edad para ser candidato al directorio de la organización; se reforzó la labor de las comisiones electorales; se dio competencia a los tribunales electorales regionales para conocer de las reclamaciones de los actos eleccionarios; se agregaron y reforzaron causales de cesación en el cargo de los dirigentes; se creó el derecho de las juntas de vecinos de contar con un local para su funcionamiento regular; se eliminó la exención del 50% del impuesto a las ventas y servicios respecto de las prestaciones de servicios que cualquiera persona natural o jurídica les hiciera; y se eliminó la causal de disolución de las organizaciones por incurrir en actuaciones contrarias a las leyes, al orden público o las buenas costumbres.

⁸⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley 19.418*, cit. (n. 79), p. 3.

⁸⁹ Artículo 35 del Mensaje de proyecto de Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias funcionales, en BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley 19.418*, cit. (n. 79), p. 16.

⁹⁰ Artículo 36 de la Ley N° 19.418.

⁹¹ Artículo 36 del Mensaje de proyecto de Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias funcionales, *Historia de la Ley 19.418*, cit. (n. 79), p. 15.

⁹² Artículo 37 de la Ley N° 19.418.

Del mismo modo, se modificó el listado de funciones y atribuciones de las juntas de vecinos; se cambió el fondo nacional de desarrollo vecinal por uno de carácter municipal con cargo al presupuesto nacional; se eliminó el listado de entidades que tendrían legalmente el carácter de organizaciones comunitarias funcionales;⁹³ se redujo el número de personas necesarias para constituir organizaciones comunitarias funcionales; se dotó de funciones a las uniones comunales, se aumentaron sus miembros del directorio y se les agregó una comisión fiscalizadora de finanzas; y se aumentó el número de organizaciones comunitarias funcionales necesarias para constituir una unión comunal.

Un último cambio fue la modificación de la cantidad residentes necesarios para constituir una junta de vecinos, aprobándose inexplicablemente el proyecto sin establecer ningún requisito numérico. Tal omisión no sería identificada sino hasta que el propio Tribunal Constitucional, al realizar el control de constitucionalidad del proyecto ya aprobado, constató en su sentencia *“que el proyecto no contempla, en relación con las juntas de vecinos y uniones comunales de juntas de vecinos, dicho porcentaje o número, para los efectos de su aplicación”*,⁹⁴ lo que tuvo que ser corregido por medio de otra ley posterior.⁹⁵

Con todo, el proyecto logró aprobarse y fue publicado como la Ley N° 19.418, que *establece normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*, en el Diario Oficial N° 35.287, de 9 de octubre de 1995. Su contenido, actualmente en vigencia, será objeto de estudio de nuestro próximo capítulo.

Aprobada la nueva ley, pronto se hicieron necesarias las primeras modificaciones, ya que, en palabras de los propios legisladores, debido a *“los diversos mecanismos y procedimientos que conforman la tramitación legislativa, como también los plazos y circunstancias que unos y otros implican”*, esta ley habría sido *“despachada y publicada con vacíos, errores de referencia y materias inadecuadamente reguladas, deficiencias que, atendiendo al procedimiento de formación de la ley, no pudieron ser subsanadas durante su trámite”*.⁹⁶

Por esto se publicó la Ley N° 19.483, de 30 de noviembre de 1996, que modificó a la ley vecinal en diversos aspectos. Entre los más destacables, se agregó un nuevo concepto de organizaciones comunitarias funcionales; se incorporaron normas que propendieran a la no discriminación de quienes quisieran incorporarse a las organizaciones; se creó el registro público municipal de juntas de vecinos y organizaciones comunitarias; se agregó el derecho de los miembros para proponer la censura de los directores; se quitó el requisito de que los candidatos al directorio tuvieran que ser mayores de dieciocho años en el caso de las

⁹³ El artículo 43 del proyecto original disponía que *“Tendrán calidad de organizaciones comunitarias funcionales los centros de madres, los centros de padres y apoderados, los centros culturales y artísticos, los clubes deportivos y de recreación, las organizaciones juveniles, los clubes de ancianos, las uniones de compras en común y otras que expresen intereses comunes de sus asociados y promuevan la participación de la comunidad local en su desarrollo social y cultural. Asimismo, tendrán el carácter de organizaciones comunitarias funcionales las agrupaciones productivas populares que no persigan fines de lucro mercantil, tales como talleres artesanales y organizaciones de servicios a la comunidad atendidos por los propios usuarios.”*

⁹⁴ Considerando 8°, Sentencia rol N° 224-95, de 12 de septiembre de 1995, Tribunal Constitucional de Chile.

⁹⁵ Ley N° 19.483, *Modifica Ley N° 19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*, de 30 de noviembre de 1996

⁹⁶ Boletín N° 1844-06-1, *Informe de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social recaído en el proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*, de 16 de mayo de 1996.

organizaciones juveniles; se desarrolló el proceso de postulación para subvenciones y aportes fiscales o municipales; se desarrolló la constitución de las uniones comunales y la elección de sus respectivos directorios; y se estableció el hasta entonces inexistente número de personas necesarias para constituir las juntas de vecinos.

Al día de hoy se han realizado otras seis modificaciones legales a la Ley N° 19.418. Se permitió la reelección indefinida de los dirigentes;⁹⁷ se eliminó, en el marco de la reforma procesal penal, el requisito de no estar procesado para postular como candidato al directorio;⁹⁸ y se redujo la edad para participar de las juntas de vecinos de dieciocho a catorce años.⁹⁹

Posteriormente, para el año 2011 se publicó la Ley N° 20.500, *sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*,¹⁰⁰ que incorporó a las organizaciones comunitarias en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro y en el Catastro de Organizaciones de Interés Público. Se reconoció y reguló, además, la facultad de las uniones comunales de agruparse en federaciones y confederaciones, se redujo el número de miembros del directorio de cinco a tres y se aumentó su periodo de dos a tres años.

De igual manera, se estableció que no podrán ser parte del directorio de las organizaciones comunitarias los alcaldes, los concejales y los funcionarios municipales que actualmente ejerzan cargos de jefatura administrativa en la respectiva municipalidad, y se buscó asegurar que la postulación al Fondo de Desarrollo Vecinal fuera más transparente, uniforme, objetiva y no discriminatoria, evitando conflictos de intereses.

Consecuente con las innovaciones hechas por la Ley N° 20.500, el 5 de noviembre de 2013 se publicó el Decreto N° 1.317 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, estableciendo el *Reglamento para la Constitución, Regulación y Funcionamiento de Federaciones y Confederaciones de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos y de Organizaciones Comunitarias Funcionales*.

Para terminar, en el año 2014 se hizo una nueva reforma legal. Originalmente la Ley N° 19.418 establecía que las juntas de vecinos podían [s]er *autorizadas para emitir certificados de residencia, de acuerdo con las normas establecidas por los organismos que correspondan, para los efectos de esta ley*”.¹⁰¹

La interpretación que dio la Contraloría General de la República a esta norma fue que la expresión «los organismos que correspondan», a la luz de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 216, sobre organización del Registro de Empadronamiento Vecinal, y de su respectivo reglamento, debía entenderse referida a Carabineros de Chile.¹⁰² Esto sería corroborado posteriormente por el mismo órgano contralor al afirmar que esta norma “no habilita[ba] en forma directa a las juntas de vecinos para otorgar certificados de residencia,

⁹⁷ Ley N° 19.692, *Modifica la Ley N° 19.418, en términos de posibilitar la reelección indefinida de dirigentes de organizaciones comunitarias*, de 25 de septiembre de 2000.

⁹⁸ Ley N° 19.806, *Normas adecuatorias del sistema legal chileno a la reforma procesal penal*, de 31 de mayo de 2002.

⁹⁹ Ley N° 20.131, *Reduce la edad para participar en juntas de vecinos*, de 17 de noviembre de 2006.

¹⁰⁰ Ley N° 20.500, *Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, de 16 de febrero de 2011.

¹⁰¹ Artículo 41 del texto original de la Ley N° 19.418.

¹⁰² Dictamen N° 10.440, de 4 de abril de 1997, Contraloría General de la República.

por cuanto se limita a precisar que aquéllas “podrán ser autorizadas” para tales efectos, de acuerdo a las normas establecidas por los organismos correspondientes.”¹⁰³

Sin embargo, con la publicación de las leyes N° 19.866 y N° 20.227 se modificaron diversos cuerpos legales con el fin de suprimir las funciones administrativas desempeñadas por Carabineros. Realizado este cambio legal, la Contraloría reconsideró su interpretación, declarando que Carabineros de Chile ya no era el organismo competente para autorizar la emisión de los certificados de residencia, pero haciendo presente que como órgano contralor carecía *“de facultades para, por la vía de la jurisprudencia administrativa, atribuir funciones a los órganos públicos, en atención a que dicha potestad está radicada en el legislador.”¹⁰⁴*

Concluida la interpretación administrativa, en la práctica, las juntas de vecinos que fueron sido autorizadas por Carabineros de Chile para entregar certificados de residencia, pudieron seguir haciéndolo. En cambio, las organizaciones vecinales que no hubieran sido autorizadas, tras la eliminación de dicha atribución quedaron impedidas de otorgar certificados de residencia. En este contexto se publicó la Ley N° 20.718, que radicó en las juntas de vecinos la facultad de emitir dichos certificados, estableciendo además respecto del solicitante que faltare a la verdad en cuanto a los datos proporcionados al efecto, la aplicación de las sanciones contempladas contra falso testimonio en el artículo 212 del Código Penal.¹⁰⁵

Por último, el año 2014 se implementó una reforma legal tendiente a fortalecer el rol fiscalizador del concejo municipal y a promover una gestión municipal más eficiente, transparente y proba. En lo concerniente a las organizaciones comunitarias, esta ley innovó en lo referido a las modificaciones de los límites de las unidades vecinales, coordinando esta materia con la regulación del plan comunal de desarrollo contenida en la ley orgánica constitucional de municipalidades. Del mismo modo, se procuró dar mayor publicidad a los decretos alcaldicios que versaren sobre estas materias, estableciéndose también el deber de informar los cambios en los límites de las unidades vecinales a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y al Ministerio de Desarrollo Social.¹⁰⁶

De esta manera, revisadas todas las modificaciones legales, llegamos hasta la actual Ley N° 19.418, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 58, del Ministerio del Interior, de 1 de abril de 2014. Sobre esta normativa desarrollaremos el siguiente capítulo.

¹⁰³ Dictamen N° 10.032, de 26 de febrero 2009, Contraloría General de la República.

¹⁰⁴ Dictamen N° 25.254, de 2 de mayo de 2012, Contraloría General de la República.

¹⁰⁵ Ley N° 20.718, *Modifica la Ley N° 19.418, habilitando a las juntas de vecinos a otorgar certificados de residencia*, de 2 de enero de 2014.

¹⁰⁶ Ley N° 20.742, *Perfecciona el rol fiscalizador del concejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales*, de 1 de abril de 2014.

CAPÍTULO II: NORMAS GENERALES DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS.

El grueso de la actual regulación normativa en materia de organizaciones comunitarias se encuentra en la Ley N° 19.418, la que llamaremos indistintamente «ley de organizaciones comunitarias» o «ley vecinal». Del mismo modo, al hablar de «organizaciones comunitarias» en su acepción general, nos estaremos refiriendo por igual a las juntas de vecinos, antiguamente llamadas organizaciones comunitarias territoriales, y a las otras organizaciones comunitarias de carácter funcional.

Además de este cuerpo legal podemos encontrar más normas relacionadas dispersas en otros cuerpos normativos. Debido a esto, en nuestro análisis también haremos referencia a otras normas en la medida que resulte pertinente.

Adicionalmente, mientras vayamos avanzando en los diferentes títulos de la ley, también nos detendremos a revisar los pronunciamientos en materia constitucional y administrativa que estén relacionados con la materia.

2.1. Naturaleza jurídica de las organizaciones comunitarias.

2.1.1. Aproximación desde las personas jurídicas del Código Civil.

Las organizaciones comunitarias son un tipo de persona jurídica, es decir, en palabras del Código Civil, “*una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente*”.¹⁰⁷

Esta definición, si bien da algunos indicios acerca de los atributos de estas organizaciones, no permite precisar su esencia. Ante esto preferimos la definición de la doctrina que establece que persona jurídica “*es todo ente abstracto que persigue fines de utilidad colectiva y al cual, como medio de consecución de estos, la ley le reconoce capacidad de goce y ejercicio*”.¹⁰⁸

Entendidas estas agrupaciones como personas jurídicas, y en atención a que la jurisprudencia de la Contraloría General de la República ha sido conteste al señalar que en nuestro ordenamiento jurídico las organizaciones comunitarias “*son de naturaleza privada*”,¹⁰⁹ como un modo de aproximación procederemos a dar breve revista a las disposiciones generales que establece el Código Civil a propósito de las personas jurídicas.

Establece el Código que las personas jurídicas podrán ser corporaciones o fundaciones de beneficencia pública, planteando una primera clasificación en atención a la estructura de las personas jurídicas. Así, podemos distinguir una organización “*formada por un cierto número de individuos asociados para conseguir la realización de un fin de interés común*”¹¹⁰ (la corporación, también denominada legalmente como asociación), de otra constituida por “*la afectación o destinación de terminados bienes a la consecución de un fin que el fundador se*

¹⁰⁷ Artículo 545, inciso 1°, del Código Civil.

¹⁰⁸ ALESSANDRI R., Arturo; SOMARRIVA U., Manuel; VODANOVIC H., Antonio, *Tratado de derecho civil* (7ª ed., Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2005) I: *Partes preliminar y general*, p. 498.

¹⁰⁹ Dictámenes N° 72.230, de 4 de octubre de 2016; N° 28.085, de 14 de abril de 2016; N° 61.020, de 31 de julio de 2015; N° 19.691, de 12 de marzo de 2015, N° 57.570, de 29 de julio de 2014, Contraloría General de la República.

¹¹⁰ CLARO S., Luis, *Explicaciones de derecho civil chileno y comparado* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1978.) II: *De las personas*, Tomo tercero, p. 461.

propone”¹¹¹ o por “un conjunto de bienes destinados a un fin de interés general”¹¹² (la fundación).

Con todo, esta clasificación nace de una distinción previa de la que el Código Civil se hace cargo más adelante, que es aquella que distingue entre organizaciones con y sin fines de lucro,¹¹³ siendo el criterio de distinción la suerte de los beneficios que obtenga la institución. Organizaciones con ánimo de lucro (o sociedades, en palabras del Código) serían aquellas que buscan “poner algo en común con la mira de repartir entre sí los beneficios que de ello provengan”, debiendo necesariamente haber “participación de beneficios (...) apreciable en dinero”.¹¹⁴ En otras palabras, perseguirá fines de lucro la organización que “reparte utilidades que haya obtenido entre sus miembros, socios o integrantes”.¹¹⁵

Al contrario, organizaciones sin fines de lucro serían todas aquellas que “no tienen como objetivo el lucro económico: esto es que, a diferencia de las empresas, los ingresos que generan no son repartidos entre sus socios, sino que se destinan a su objeto social”,¹¹⁶ el que podrá estar compuesto por fines ideales, morales o de beneficencia.¹¹⁷ Dentro de este grupo de organizaciones sin fines de lucro se enmarcarán, por cierto, las ya mencionadas corporaciones y fundaciones.

Hecho este breve esquema conceptual, ya podemos ir relacionando estas categorías con algunos rasgos distintivos de las organizaciones comunitarias de la Ley N° 19.418.

La ley vecinal no establece un concepto genérico de organización comunitaria, limitándose a definir con una técnica legislativa bastante vaga a las juntas de vecinos por un lado y a las organizaciones comunitarias funcionales por otro.

Define a las juntas de vecinos como “[l]as 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”,¹¹⁸ pudiendo separar en el concepto un elemento orgánico (la de organización comunitaria de carácter territorial representativa de las personas que residen en una misma unidad vecinal) de uno funcional, que son los objetivos que a continuación señala.

Luego, establece que una organización comunitaria funcional es “[a]quella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover

¹¹¹ CLARO S., Luis, *Explicaciones de derecho civil chileno y comparado*, cit. (n. 110), p. 461.

¹¹² DUCCI C., Carlos, *Derecho Civil: parte general* (4ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1995), p. 161

¹¹³ Al efecto, el artículo 547 del Código Civil, además de discriminar entre entidades de derecho privado y de derecho público, al interior de las primeras distingue entre las organizaciones reguladas por el Título XXXIII del Libro I, las corporaciones y fundaciones, y las sociedades industriales, cuyos derechos y obligaciones son reglados por otros títulos del Código Civil y por el Código de Comercio.

¹¹⁴ Artículos 2053 y 2054 del Código Civil.

¹¹⁵ LYON P., Alberto, *Personas jurídicas* (4ª ed., Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2006), p. 91.

¹¹⁶ SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS, *Instructivo: Contribuyentes. Organizaciones sin fines de lucro*, p.1. [Visible en internet: http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/organizaciones_sin_fines_de_lucro.pdf].

¹¹⁷ ALESSANDRI R., Arturo; SOMARRIVA U., Manuel; VODANOVIC H., Antonio, *Tratado de derecho civil I: Partes preliminar y general*, cit. (n. 108), p. 540.

¹¹⁸ Artículo 2, letra b) de la Ley N° 19.418.

valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva".¹¹⁹

Más adelante, la ley vecinal va dando algunas luces sobre la verdadera esencia de estas organizaciones. En primer lugar, dispone que no podrán perseguir fines de lucro, debiendo también respetar la libertad religiosa y política de sus integrantes.¹²⁰ Bajo esta perspectiva, las organizaciones comunitarias no tendrían como orientación el perseguir la utilidad pecuniaria directa de sus miembros, sino que estarían encaminadas hacia la búsqueda de otros fines, a saber, representar y promover valores e intereses específicos, en caso de las funcionales, y promover el desarrollo de las comunidades, el bienestar de los vecinos y la colaboración con la autoridad gubernamental, en el caso de las territoriales.

Respecto del impedimento de acción proselitista es posible señalar que ha sido una constante desde la primera ley vecinal de 1968. Esta limitación es explicada desde la intención del legislador resguardar la autonomía de estas entidades respecto de terceras organizaciones, garantizando también para sus miembros el pluralismo y tolerancia propios de un sistema democrático.

En cuanto a su alcance, señaló la comisión mixta que revisó la tramitación de este articulado, que esta disposición era "*omnicomprensiv[a] de la finalidad*" de prohibir a las organizaciones comunitarias "*intervenir en actividades político partidistas y a los partidos políticos en la generación de sus dirigentes*".¹²¹

A propósito de la prohibición de lucro y de acciones proselitistas, señala la ley que los funcionarios públicos y municipales que, haciendo uso de su autoridad o representación, infringieren estas normas o cooperaren, a sabiendas, a que otra persona lo infrinja, sufrirán las sanciones previstas en el Estatuto Administrativo o Municipal. Tal disposición resulta llamativa toda vez que, excepcionalmente en el caso particular de las organizaciones comunitarias, agregaría al impedimento general de realización de actividad política de los funcionarios públicos¹²² uno extensible también a la actividad religiosa.

A estas dos primeras características (las de ser organizaciones sin fines de lucro y autónomas política y religiosamente), podemos sumar la presencia de dos elementos constitutivos comunes de ambos tipos organizaciones comunitarias: el elemento personal y el reconocimiento de la autoridad estatal.

En efecto, un requisito de existencia de la organización comunitaria es el soporte humano, el conjunto de personas que mediante un acto constitutivo la conforman. En la ley vecinal, la verificación de este elemento cambiará según si se trate de una organización comunitaria funcional¹²³ o de una junta de vecinos,¹²⁴ variando también dentro de ambas el número

¹¹⁹ Artículo 2, letra d), de la Ley N° 19.418.

¹²⁰ Artículo 3 de la Ley N° 19.418.

¹²¹ Boletín 111-06, Informe de la comisión mixta, recaído en el proyecto de Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, de 20 de agosto de 1994, p. 4.

¹²² Artículo 84, letra h), de la Ley N° 18.834, Sobre estatuto administrativo, de 16 de marzo de 2005 y artículo 82, letra h), de la Ley N° 18.883, Aprueba estatuto administrativo para funcionarios municipales, de 29 de diciembre de 1989.

¹²³ Señala el artículo 46 de la Ley N° 19.418 que "[e]l número mínimo de personas necesario para constituir una organización comunitaria funcional será de quince en las zonas urbanas y de diez en las zonas rurales".

¹²⁴ Artículo 40, inciso primero, de la Ley N° 19.418.- Para constituir una junta de vecinos se requerirá en cada unidad vecinal la voluntad conforme del siguiente número de vecinos residentes en ella: a) Cincuenta vecinos

mínimo de personas necesarias, según si se constituya en una zona urbana o rural, en caso de las primeras, o según el número de habitantes de la comuna o agrupación de comunas en que se constituya, en el caso de las segundas.

A este soporte humano se le exigen dos atributos especiales: tener asiento en un ámbito territorial determinado y tener cierta edad. En las juntas de vecinos, se requiere un asiento de hecho, la residencia, en la respectiva unidad vecinal.¹²⁵ En el caso de las organizaciones comunitarias funcionales se requerirá uno de derecho, el domicilio, en la comuna correspondiente.¹²⁶ Asimismo, se deberán tener catorce o quince años, respectivamente.

El segundo elemento para que nazca la organización comunitaria a la vida del derecho es el reconocimiento por parte del Estado para actuar válidamente en el orden jurídico, el que se dará, como veremos más adelante, al efectuar el depósito de su acta constitutiva en la secretaría municipal respectiva.¹²⁷

Estos dos elementos, el personal y el de reconocimiento, son los que la doctrina civil reconoce como aquellos que intervienen en la constitución de una especial persona jurídica sin fines de lucro: la corporación,¹²⁸ la que podría considerarse, desde un punto de vista teórico como el género al que pertenecen las organizaciones comunitarias.

A pesar de esto, hay que tener presente que el artículo 1 de la ley vecinal dispone que las organizaciones comunitarias se regirán en su constitución, organización, finalidades, atribuciones, supervigilancia y disolución por las normas establecidas en la dicha ley y en sus respectivos estatutos, salvo disposiciones contenidas en leyes especiales aplicables a organizaciones determinadas.¹²⁹ Esto no deja de ser concordante con el carácter subsidiario que tienen las disposiciones del Título XXXIII, *De las personas jurídicas*, del Código Civil las que se aplicarán en la medida que no rijan leyes o reglamentos especiales.

Hecha esta revisión, podemos decir con propiedad que las organizaciones comunitarias son un tipo más de organización sin fines de lucro, y en particular, un tipo de corporación sujeta a reglas especiales.

Dicho esto, podemos proponer como definición de las organizaciones comunitarias aquella unión estable de una pluralidad de personas que, desde un ámbito territorial o una realidad local, toman por objeto el representar los intereses de los residentes de dicho territorio o promover objetivos y finalidades específicas dentro de la comunidad sin un ánimo de lucro.

en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta diez mil habitantes; b) Cien vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de diez mil y hasta treinta mil habitantes; c) Ciento cincuenta vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de treinta mil y hasta cien mil habitantes, y d) Doscientos vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de cien mil habitantes.

¹²⁵ El artículo 39 de la Ley N° 19.418 dispone que “[p]ara ser miembro de una junta de vecinos se requerirá tener, a lo menos catorce años de edad y residencia en la unidad vecinal respectiva”.

¹²⁶ El artículo 47 de la Ley N° 19.418 dispone que “[p]ara pertenecer a una organización comunitaria funcional se requerirá tener, a lo menos, quince años de edad y domicilio en la comuna o agrupación de comunas respectiva”.

¹²⁷ Artículo 8 de la Ley N° 19.418.

¹²⁸ ALESSANDRI R., Arturo; SOMARRIVA U., Manuel; VODANOVIC H., Antonio, *Tratado de derecho civil I: Partes preliminar y general*, cit. (n. 108), p. 546.

¹²⁹ Artículo 1 de la Ley N° 19.418.

2.1.2. Sobre la diferenciación entre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales.

Desde la primera regulación realizada en torno a las entidades comunitarias se ha utilizado una clasificación que, variando en sus alcances y características según la normativa vigente, distingue entre las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales. Sin embargo, esta clasificación no ha sido suficientemente desarrollada por la ley, e incluso se ha ido desvaneciendo. Prueba de esto es que la actual normativa ya no habla de organizaciones territoriales en cuanto un género, sino que se limita a mencionarlas al definir a las juntas de vecinos como una especie de estas, sin precisar más sobre este género de entidades.¹³⁰

Como ya lo mencionamos, la jurisprudencia administrativa ha sido constante al afirmar que las organizaciones comunitarias, en general, y las juntas de vecinos, en particular, son organizaciones de derecho privado.¹³¹ En este sentido, y al analizar la estructura con que se ha dotado a estas agrupaciones, podemos afirmar que las organizaciones comunitarias en general son corporaciones privadas, siendo su elemento distintivo el pertenecer al grupo de asociaciones especiales, no reguladas por las reglas generales contenidas en el Título XXXIII del Libro I Código Civil, sino por leyes particulares, en este caso, la Ley N° 19.418.

Actualmente las únicas diferencias apreciables entre los dos tipos de organizaciones comunitarias son de orden constitutivo, asociativo o funcional. Discrimina la ley en materia constitutiva en cuanto al número de personas necesarias para dar vida a estas entidades. Hay diferencia en los requisitos asociativos en cuanto a la edad, a la necesidad de residencia en la unidad vecinal o domicilio en la comuna, según sea el caso, y en la regla de afiliación única respecto de las juntas de vecinos. Por último, hay una diferencia funcional en el mayor desarrollo de las funciones y atribuciones exclusivas que se reconocen a las juntas de vecinos.

En cambio, como veremos más adelante, la diferencia en materia de libertad de constitución que se daba entre las organizaciones territoriales y funcionales ha desaparecido.¹³² Consecuencia de esto es la pérdida del sentido que cumplían las unidades vecinales, las que solo pueden entenderse desde la función que originalmente desempeñaban: ser el ámbito territorial demarcado para el ejercicio de las competencias de una junta única de vecinos.

Todos estos antecedentes permiten plantear justificadamente la pregunta acerca de cuál sería la verdadera diferencia entre las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, aspecto que consideramos no ha sido desarrollado de manera profundizada.

Al revisar el articulado de la Ley N° 16.880 podemos destacar algunos aspectos relevantes para la mejor comprensión de esta clasificación. En la primera ley vecinal se dividían a las organizaciones comunitarias en dos géneros: territoriales, “*expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial*”, y funcionales, encargadas de “*represent[ar] y prom[over] valores específicos de la comunidad vecinal*”.¹³³

¹³⁰ Artículo 2, letra b), de la Ley N° 19.418.

¹³¹ Remitirse a lo señalado en el título anterior.

¹³² Sentencias rol N° 126, de 14 de mayo de 1991 y rol N° 200-94, de 7 de octubre de 1994, Tribunal Constitucional de Chile.

¹³³ Artículo 1, inciso 2° y 3°, de la Ley N° 16.880.

Al mismo tiempo, la ley señalaba que las juntas de vecinos eran “*organizaciones comunitarias territoriales representativas de las personas que viven en una misma Unidad Vecinal, tanto urbana como rural*”¹³⁴, siendo la unidad vecinal “*el territorio jurisdiccional*”¹³⁵ en el que aquellas desarrollaban sus funciones. Estas subdivisiones territoriales de la comuna cumplían una función exclusivamente respecto de las juntas de vecinos, siendo indiferentes para la constitución y funcionamiento de las organizaciones comunitarias funcionales, las que no requerían legalmente del cumplimiento requisitos de residencia ni domicilio para afiliarse a las mismas.

De la misma manera, en el proceso de constitución de estas organizaciones también había una diferencia fundamental: mientras que las juntas de vecinos «nacían» en la asamblea constitutiva convocada por el alcalde para tal efecto, las organizaciones comunitarias funcionales eran «reconocidas» en sus asambleas constitutivas, debiendo acreditar para tal efecto tener a lo menos seis meses de antigüedad como organización de hecho.¹³⁶

Por último, para dar por cerrado el sistema de funcionamiento de las organizaciones comunitarias territoriales, se decretó que “*sólo podrá constituirse en ella [la unidad vecinal] una Junta de Vecinos*”¹³⁷ y que “[c]ada vecino podrá pertenecer solamente a una Junta de Vecinos”.¹³⁸ Estas dos reglas, la unicidad vecinal y la exclusividad de afiliación, fueron limitaciones contempladas exclusivamente respecto de las organizaciones territoriales.

Estas juntas únicas de vecinos estaban compuestas por una variedad de residentes que de forma individual también se asociaban a propósito de finalidades específicas (como el fomento del deporte, la promoción de la cultura, el desarrollo personal de las mujeres, el bienestar de los adultos mayores, etc.), constituyendo diferentes organizaciones comunitarias funcionales que desarrollaban su acción de manera independiente a los márgenes territoriales de las unidades vecinales. Ante esta realidad, el legislador optó por dar el carácter de integrado al directorio de las organizaciones territoriales, disponiendo que no estuviera formado solamente por miembros de las respectivas juntas de vecinos, designándose un tercio de los integrantes de este por parte de los representantes de las organizaciones comunitarias que tuvieran a lo menos un 75% de sus socios en la misma unidad vecinal.¹³⁹ En efecto, la primera ley vecinal entendía que las juntas de vecinos no eran organizaciones paralelas a las otras agrupaciones funcionales, sino que eran entidades que debían agrupar y coordinar a las organizaciones funcionales que se desarrollasen en su territorio.

Con un territorio especialmente definido para el funcionamiento de cada junta única de vecinos, el legislador procedió a dotarlas de amplio listado de finalidades y atribuciones, entre las que destacaban el control y fiscalización de precios, sujetas a los mismos procedimientos a los que se sometían los funcionarios del servicio público respectivo;¹⁴⁰ promover la celebración de convenios entre la extinta Dirección de Industria y Comercio y

¹³⁴ Artículo 6 de la Ley N° 16.880.

¹³⁵ Artículo 7 de la Ley N° 16.880.

¹³⁶ Artículo 40 de la Ley N° 16.880.

¹³⁷ Artículo 9 de la Ley N° 16.880.

¹³⁸ Artículo 17 de la Ley N° 16.880.

¹³⁹ Artículo 49 del Decreto Supremo N° 1.481, *Reglamento de la ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*, de 27 de febrero de 1969.

¹⁴⁰ Artículo 220 del Decreto Supremo N° 1.481, de 28 de febrero de 1969, relacionado con el artículo 11 del Decreto Reglamentario N° 1.053, del Ministerio del Interior, de 22 de julio de 1966.

almacenes de sus unidades vecinales;¹⁴¹ colaborar con el Servicio Nacional del Empleo para la integración al trabajo de los miembros cesantes de sus comunidades;¹⁴² colaborar con el Servicio Nacional de Salud para una mejor prestación de los servicios de salud pública;¹⁴³ ejecutar obras de adelanto en sus respectivos barrios previa autorización de la municipalidad el servicio público correspondiente;¹⁴⁴ y realizar la cobranza extrajudicial de los dividendos, cuotas, saldos de precios, y cualquier otro derecho que les correspondiera percibir a todas las instituciones o servicios públicos relacionados con la ejecución de viviendas y obras de infraestructura y prestación de servicios a la comunidad, que especialmente se lo encomendasen,¹⁴⁵ entre otras.

Estas funciones, planteadas de modo ejemplar de un listado aun mayor, representaban claramente un ejemplo de delegación administrativa y un ejercicio del servicio público por parte de organizaciones de derecho privado.¹⁴⁶ Asimismo, del listado se puede apreciar el carácter universal de los fines que se reconocían a las juntas de vecinos, el que contrastaba notablemente con los fines específicos que cada organización comunitaria funcional desarrollaba, los que estaban directamente vinculados con el determinado tipo de personas que las formaban (madres, adultos mayores, deportistas, etc.) y con los fines estatutarios que hubieran dispuesto.¹⁴⁷

Todo lo anterior no solo permite hacernos una idea bastante más clara sobre lo que significaba originalmente la diferenciación entre las organizaciones comunitarias territoriales y las funcionales, sino que posibilita entender el real sentido que hubo tras el establecimiento de las unidades vecinales, la determinación del modelo de unicidad vecinal y la integración funcional de los directorios de las juntas de vecinos, todo en un marco jurídico que dista mucho del actual.

Con base a lo anteriormente expuesto creemos estar en mejor posición como para definir de modo más general la diferenciación entre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales.

Deberían ser entendidas como organizaciones comunitarias territoriales aquellas que, teniendo al territorio como elemento constitutivo esencial y presupuesto necesario para el ejercicio de sus competencias, representan a los residentes de una unidad territorial determinada, desarrollando con carácter universal funciones legalmente establecidas, con el fin de conseguir la realización del interés general de los vecinos.

En nuestro ordenamiento interno, son organizaciones comunitarias territoriales las juntas de vecinos, las que han de desplegar el ejercicio de sus competencias dentro del territorio legalmente dispuesto para ello, las unidades vecinales. Son también organizaciones comunitarias territoriales las uniones comunales, las federaciones provinciales, regionales y

¹⁴¹ Artículo 220, inciso 3°, del Reglamento de la Ley N° 16.880.

¹⁴² Artículo 221 del Reglamento de la Ley N° 16.880.

¹⁴³ Artículo 221 del Reglamento de la Ley N° 16.880, relacionado con el Decreto N° 250, del Ministerio de Salud Pública, de 15 de mayo de 1967.

¹⁴⁴ Artículo 27 de la Ley N° 16.880.

¹⁴⁵ Artículo 28 de la Ley N° 16.880.

¹⁴⁶ BERMÚDEZ S., Jorge, *Derecho administrativo general* (3ª ed., Santiago, Legal Publishing, 2014), pp. 298-302.

¹⁴⁷ Artículo 84 del Reglamento de la Ley N° 16.880.

las confederaciones nacionales de juntas de vecinos, las que tendrán como presupuesto el territorio comunal, provincial, regional y de un conjunto de regiones, respectivamente.

Por otro lado, deberían considerarse como organizaciones comunitarias funcionales a todas aquellas constituidas por un grupo de personas que, dentro de una realidad local no necesariamente vecinal, se asocian alrededor de un interés común. En este sentido, la única diferencia conceptual con las corporaciones comunes sería que en el caso de aquellas el interés común estará inserto en una «realidad local», la que se identificará con el territorio de una comuna o agrupación de comunas.

2.1.3. Organizaciones comunitarias como organizaciones de interés público.

Con la aprobación de la Ley N° 20.500, *sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, se efectuó una nueva clasificación entre las organizaciones sin fines de lucro, calificando a algunas de estas, de manera independiente a su régimen constitutivo, como «organizaciones de interés público».

Se estableció que para efectos de dicha ley y los demás que establezcan otras leyes especiales, se considerará como organizaciones de interés público a “*aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro que [se] establece...*”.¹⁴⁸ A esta categoría podrán acceder todas las personas jurídicas sin fines de lucro que tengan como finalidad la promoción del interés general en las materias establecidas o en otras que puedan considerarse de bien común, previa inscripción en el Catastro de Organizaciones de Interés Público establecido por la misma ley.¹⁴⁹

En el mismo artículo que se fija el concepto de estas organizaciones, se establece que por el solo ministerio de la ley son reconocidas como organizaciones de interés público todas las organizaciones comunitarias y sus respectivas uniones comunales, así como las comunidades y asociaciones indígenas de la Ley N° 19.253.

Más allá del efecto declarativo, la calidad de organización de interés público, además de registrar a las correspondientes entidades en el Catastro de Organizaciones de Interés Público, tiene como principal efecto el permitir que estas puedan acceder al Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.¹⁵⁰

Además, este carácter impone a las organizaciones una serie de deberes, como el de informar acerca del uso de los fondos públicos que reciban a cualquier título y dar a conocer

¹⁴⁸ Artículo 15 de la Ley N° 20.500, *Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, de 16 de febrero de 2011.

¹⁴⁹ Artículo 16 de la Ley N° 20.500.

¹⁵⁰ Título III de la Ley N° 20.500, complementado por el Decreto N° 1 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Aprueba reglamento que regula el Catastro de Organizaciones de Interés Público, el consejo nacional que lo administra y los consejos regionales, y el funcionamiento del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, creado por la Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, de 22 de febrero de 2013.

anualmente su balance contable, publicándolo en su sitio electrónico o, en su defecto, en otro medio.¹⁵¹

Asimismo, la calidad de organización de interés público establece el impedimento de efectuar contribuciones que conforme al Título II de la Ley N° 19.884 puedan considerarse financiamiento privado de campañas electorales, o que según el Título II de la Ley N° 19.885 constituyan una forma de donación destinada a entidades de carácter político. La contravención de prohibición, previa decisión fundada del Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, hará perder la calidad de organización de interés público.¹⁵²

En todo caso, esta limitación no supone una nueva carga para las organizaciones comunitarias, pues estaría contenida en la prohibición general de proselitismo político que se les impone.¹⁵³

2.2. Conceptos relevantes en materia de organizaciones comunitarias.

En su artículo 2, la ley vecinal entrega una serie de definiciones legales sobre las principales materias reguladas en ella, a saber, las unidades vecinales, los vecinos, las juntas de vecinos y las organizaciones comunitarias funcionales. Siguiendo el mismo ejemplo, entregaremos algunas nociones en torno a los primeros dos conceptos, dejando para más adelante el desarrollo de las organizaciones comunitarias.

2.2.1. Las unidades vecinales.

Es definida por la ley como “[e]l territorio, determinado en conformidad con esta ley, 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”.¹⁵⁴

De este primer concepto podemos colegir una serie de conclusiones, siendo la primera que las unidades vecinales están relacionadas únicamente con las juntas de vecinos. En este sentido, fluye de la definición que las unidades vecinales son subdivisiones administrativas dentro de las comunas, en las que podrán desarrollar válidamente sus funciones las correspondientes juntas de vecinos.

Mismo razonamiento seguía la Ley N° 16.880, que al innovar en nuestro ordenamiento jurídico con la creación de las unidades vecinales, las definió como el “territorio jurisdiccional de una junta de vecinos.”¹⁵⁵

Vinculado con el hecho de ser subdivisiones del territorio de las comunas, está establecida constitucionalmente la facultad de las municipalidades de establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con su ley orgánica constitucional,

¹⁵¹ Art 17 de la Ley N° 20.500, relacionado con el artículo 8 del Decreto N° 1 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, de 22 de febrero de 2013.

¹⁵² Art 18 de la Ley N° 20.500, en concordancia con las leyes N° 19.884, *sobre transparencia, límite y control del gasto electoral*, de 5 de agosto de 2003, y N° 19.885, *incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos*, de 6 de agosto de 2003.

¹⁵³ Artículo 3 de la Ley N° 19.418.

¹⁵⁴ Artículo 2, letra a), de la Ley N° 19.418.

¹⁵⁵ Artículo 7 de la Ley N° 16.880.

*“territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana”.*¹⁵⁶

Esto último es desarrollado por la ley de organizaciones comunitarias al establecer que las unidades vecinales son determinadas por el alcalde respectivo, de propia iniciativa o a petición de las juntas de vecinos o de los vecinos interesados.¹⁵⁷

A pesar de ser una facultad del alcalde, la ley ha procurado hacer de la determinación de las unidades vecinales un proceso participativo, debiendo contar con el acuerdo del concejo municipal y oír al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

Para esta delimitación se tendrán en cuenta factores como la continuidad física, la similitud de intereses, u otros factores que constituyan el fundamento natural de agrupación de vecinos, procurando en todo caso que el número de unidades vecinales permita la más amplia participación de los vecinos, con el fin de facilitar una fluida relación entre las organizaciones comunitarias y el municipio. Con todo, respecto de los sectores rurales la municipalidad deberá procurar que los límites de las unidades vecinales sean en función de cada comunidad.¹⁵⁸

Los límites de las unidades vecinales solo se podrán modificar cuando se sancione o modifique el plan comunal de desarrollo de la municipalidad, requiriendo para esto del acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del concejo municipal.

Este plan comunal de desarrollo es el instrumento rector del desarrollo de la comuna, el que contempla *“las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural”.*¹⁵⁹ La elaboración del mismo forma parte de los deberes del alcalde, quien deberá presentarlo, oportunamente y en forma fundada, a la aprobación del concejo¹⁶⁰ y debiendo también presentarlo al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.¹⁶¹

Si bien la vigencia mínima de este plan es de cuatro años, la ejecución de este deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan,¹⁶² las que podrían versar, por cierto, sobre alteraciones a las delimitaciones de las unidades vecinales.

Cabe destacar que en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, la ley dispone expresamente que el alcalde y el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los servicios públicos que operen o ejerzan competencias en el ámbito comunal.¹⁶³

¹⁵⁶ Artículo 118, inciso 7°, de la Constitución Política de la República.

¹⁵⁷ Artículo 38 de la Ley N° 19.418.

¹⁵⁸ Artículo 38, inciso final, de la Ley N° 19.418.

¹⁵⁹ Artículo 7 de la Ley N° 18.695.

¹⁶⁰ Artículo 56, inciso 2°, de la Ley N° 18.695.

¹⁶¹ Artículo 94, inciso 8°, de la Ley N° 18.695.

¹⁶² Artículo 7 de la Ley N° 18.695.

¹⁶³ Artículo 7, inciso 2°, de la Ley N° 18.695.

En la misma línea de participación, resulta destacable la posibilidad de que el alcalde, siguiendo las reglas de titularidad para su convocatoria, esté facultado para someter la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo a un plebiscito comunal.¹⁶⁴

Por último, en cuanto a los decretos alcaldicios referidos a la determinación o modificación de las unidades vecinales, la ley establece que estos deberán publicarse dentro del quinto día, contado desde su dictación, en algún diario de los de mayor circulación en la región y por avisos que se fijarán en cada sede comunal, según corresponda, y en otros lugares públicos.¹⁶⁵

A esta disposición, tras la última modificación a la ley de organizaciones comunitarias,¹⁶⁶ se agregó también el deber de publicar los decretos en el sitio electrónico institucional de la municipalidad. Asimismo, se prescribió el deber de las municipalidades de informar, a través de los medios de registro y en los formatos que estas dispongan para dichos efectos, tanto a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública como al Ministerio de Desarrollo Social, sobre las modificaciones que se hagan a los decretos.¹⁶⁷

2.2.2. Los vecinos.

Son definidos por el legislador como “[l]as personas naturales, que tengan su residencia habitual en la unidad vecinal”.¹⁶⁸ A continuación del concepto, la norma establece “[l]os vecinos que deseen incorporarse a una junta de vecinos deberán ser mayores de 14 años de edad e inscribirse en los registros de la misma”.

De lo anterior es posible inferir la intención del legislador de establecer que tendrán la calidad de vecinos respecto de una unidad vecinal todas las personas naturales que residan habitualmente en ella, siendo un “atributo personal desvinculado”¹⁶⁹ del hecho de estar o no inscrito en el registro de una junta de vecinos.

En cuanto a la noción de «residencia habitual», este elemento se establece como un requisito objetivo para ser considerado vecino. Ante la falta de definición legal, podemos seguir la doctrina civil para entender la residencia como “el asiento real o de hecho de una persona”¹⁷⁰ o el “lugar donde habitualmente vive una persona”.¹⁷¹ En este sentido, la residencia sería una mera situación de hecho, distinta, por ejemplo, del domicilio, concepto jurídico que agregaría a la residencia el “ánimo de permanecer en ella”.¹⁷²

¹⁶⁴ Artículo 99 de la Ley N° 18.695.

¹⁶⁵ Artículo 38, inciso 3°, de la Ley N° 19.418.

¹⁶⁶ Ley N° 20.742, *Perfecciona el rol fiscalizador del concejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales*, de 1 de abril de 2014.

¹⁶⁷ Artículo 38, inciso 4°, de la Ley N° 19.418.

¹⁶⁸ Artículo 2, letra c), de la Ley N° 19.418.

¹⁶⁹ Boletín N° 111-06, *Informe de la comisión de gobierno, descentralización y regionalización recaído en las observaciones formuladas por S.E. el Presidente de la República al proyecto de ley sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*, de 1 de agosto de 1995, p. 5.

¹⁷⁰ CLARO S., Luis, *Explicaciones de derecho civil chileno y comparado* (2ª ed., Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1978), I: *De las personas*, p. 193.

¹⁷¹ ALESSANDRI R., Arturo; SOMARRIVA U., Manuel; VODANOVIC H., Antonio, *Tratado de derecho civil I: Partes preliminar y general*, cit. (n. 108), p. 447.

¹⁷² Artículo 59 del Código Civil.

Con todo, para definir correctamente el alcance del requisito de residencia habitual, es conveniente tener presente un reciente dictamen de la Contraloría General de la República.¹⁷³ Este pronunciamiento es doblemente importante debido a que no solo definió lo que hay que entender por residencia habitual en el marco de la Ley N° 19.418, sino que además reconsideró y dejó sin efecto la conclusión de un dictamen anterior del mismo órgano que, erróneamente y con una cuestionable técnica jurídica, dispuso que *“la exigencia de residencia habitual establecida por el legislador en Ley N° 19.418 no puede ser otra que una permanencia razonable en un lugar determinado y, decididamente, una especial calidad jurídica respecto del lugar de la residencia, lo cual sólo puede tener lugar si existe un título válido que la respalde, v.gr. el de propietario, arrendatario”*.¹⁷⁴

Efectivamente, en su más reciente pronunciamiento, consultada a propósito de unos habitantes que ocupaban ilegalmente un terreno bajo la modalidad de «toma», la Contraloría dispuso que *“dado que el legislador no ha exigido como requisito para conformar una junta de vecinos que los interesados en constituir la cuenten con títulos válidos sobre los inmuebles que ocupan, de acreditarse que en la situación en estudio los requirentes residen efectivamente en el sector de que se trata, (...) se podría considerar que tienen la calidad de vecinos para los efectos que exige la mencionada ley N° 19.418”*.¹⁷⁵

Con esta afirmación, el criterio administrativo quedó establecido en los mismos términos de lo propuesto actualmente por la doctrina civil a propósito de la noción de “residencia”, es decir, la de un elemento de hecho.

Siguiendo esta idea, podemos también distinguir la «habitación» de la «residencia», siendo el elemento distintivo que *“aquella es el lugar en que accidentalmente está la persona; y ésta, el lugar en que habitualmente vive o permanece”*.¹⁷⁶ Tal distinción es concordante con lo señalado por la totalidad de los diputados presentes en una de las comisiones de discusión de la ley vecinal, quienes acordaron *“hacer constar en el informe que la residencia que se exige como requisito para ostentar la condición de vecino requiere de habitualidad o de permanencia por periodos prolongados, de modo que no cumple con este requisito el que esporádicamente o por breves espacios de tiempo reside en una localidad, como por ejemplo, la persona que veranea en ella”*.¹⁷⁷

De esto último, podemos afirmar que para ser considerado vecino de una unidad vecinal es necesario únicamente el elemento fáctico de permanencia de la persona en ese lugar durante un tiempo determinado, independiente de si se está domiciliado en él, pero debiendo ser un hecho no transitorio y sostenido en el tiempo.

¹⁷³ Dictamen N° 3.812, de 15 de enero de 2016, Contraloría General de la República.

¹⁷⁴ Dictamen N° 45.097, de 5 de noviembre de 2002, Contraloría General de la República.

¹⁷⁵ Dictamen N° 3.812, de 15 de enero de 2016, Contraloría General de la República.

¹⁷⁶ ALESSANDRI R., Arturo; SOMARRIVA U., Manuel; VODANOVIC H., Antonio, *Tratado de derecho civil*, cit. (n. 108), p. 447.

¹⁷⁷ Boletín N° 111-06, *Informe de la comisión de gobierno, descentralización y regionalización, recaído en el proyecto de ley sobre juntas de vecinos y organizaciones comunitarias funcionales*, de 5 de mayo de 1993, p. 16.

2.3. Disposiciones generales sobre las organizaciones comunitarias.

2.3.1. Constitución de las organizaciones comunitarias.¹⁷⁸

a) Elementos constitutivos.

Tal como vimos anteriormente, podemos afirmar que la regulación vigente en torno a las organizaciones comunitarias ha tenido en gran medida como punto de referencia las disposiciones generales que se establecen para las organizaciones sin fines de lucro del Código Civil. Es por esto que al seguir el esquema doctrinal hecho en esta materia, y en particular en las corporaciones,¹⁷⁹ podemos distinguir fácilmente dos elementos que intervienen en la constitución legal de las organizaciones comunitarias: el elemento personal y el de reconocimiento estatal.

i. El elemento personal:

Está dado por el conjunto de personas que deben agruparse para dar vida a la organización comunitaria, o en palabras de la ley, por los interesados que, cumpliendo con los requisitos legales, acuerden constituirla.¹⁸⁰

Al respecto, se establece que la voluntad de constituir –y, por tanto, de incorporarse– deberá ser expresada formalmente mediante la inscripción en el registro de asociados de la organización.¹⁸¹ Este será un acto voluntario, personal e indelegable, no pudiéndose obligar a nadie a pertenecer a ella o impedir retirarse de la misma.¹⁸²

En relación con los requisitos exigidos para integrarlas, la ley dispone para las juntas de vecinos que sus miembros deberán tener, a lo menos, catorce años y ser vecinos en la unidad vecinal respectiva.¹⁸³ Respecto de las organizaciones comunitarias funcionales, en cambio, se exigirá tener a lo menos quince años y domicilio en la comuna o agrupación de comunas respectiva, no siendo necesaria la calidad de vecino.¹⁸⁴

En cuanto al número necesario de personas para cumplir con el elemento personal, la ley distinguirá según el tipo de zona en que se constituya, en el caso de las organizaciones comunales funcionales, y conforme al número de residentes de la correspondiente unidad vecinal, cuando se trate de juntas de vecinos. Así, se dispone para las organizaciones comunitarias funcionales que se requerirán a lo menos quince personas en las zonas urbanas y diez en las zonas rurales.¹⁸⁵ Respecto de las juntas de vecinos, en cambio, se requerirán cincuenta vecinos en las comunas o agrupación de comunas de hasta diez mil habitantes, cien en las de más de diez mil y hasta treinta mil, ciento cincuenta en las de más de treinta mil y hasta cien mil, y doscientos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de cien mil habitantes.¹⁸⁶

¹⁷⁸ Párrafo 1° del Título II de la Ley N° 19.418.

¹⁷⁹ ALESSANDRI R., Arturo; SOMARRIVA U., Manuel; VODANOVIC H., Antonio, *Tratado de derecho civil*, cit. (n. 108), p. 546.

¹⁸⁰ Artículo 7, inciso 1°, de la Ley N° 19.418.

¹⁸¹ Artículo 7, inciso 2°, de la Ley N° 19.418.

¹⁸² Artículo 5, inciso 1°, de la Ley N° 19.418.

¹⁸³ Artículo 39 de la Ley N° 19.418.

¹⁸⁴ Artículo 47 de la Ley N° 19.418.

¹⁸⁵ Artículo 46 de la Ley N° 19.418.

¹⁸⁶ Artículo 40 de la Ley N° 19.418. Al respecto, establece su inciso 2° que mediante resolución alcaldía podrá disponerse que el cumplimiento de dicho requisito no sea exigible para constituir una junta de vecinos en

La ley establece ciertas previsiones respecto de la admisión de las personas que quieran ingresar a una organización comunitaria.¹⁸⁷ El respecto, señala que no podrá negarse el ingreso a la respectiva organización a las personas que, cumpliendo con los requisitos legales y estatutarios, así lo requieran. Sobre este punto, dispone también que los estatutos no podrán contener normas que condicionen la incorporación a la aprobación o patrocinio de personas o instituciones, constituyendo una excepción a la regla general en organizaciones de naturaleza corporativa de poder establecer tales condiciones de incorporación.¹⁸⁸

Del mismo modo, se impone una limitación respecto de la afiliación a juntas de vecinos, estableciendo que cada persona podrá pertenecer exclusivamente a una de estas organizaciones, siendo nula la incorporación a otra mientras no se renuncia por escrito a la primera.

ii. El reconocimiento estatal:

La asociación que formen las personas dentro de la unidad vecinal o de la comuna o agrupación de comunas, según sea el caso, será reconocida y provista de personalidad jurídica en la medida que se cumpla con los requisitos que ha establecido la ley y que dicho cumplimiento sea atestiguado por un funcionario competente.

En este sentido, las organizaciones comunitarias se constituirán por el acuerdo de los interesados en una asamblea celebrada ante un funcionario municipal designado para tal efecto por el alcalde, un oficial del Registro Civil o un notario, según lo que prefiera la organización en formación.¹⁸⁹

En dicha asamblea se aprobarán los estatutos de la organización y se elegirá al directorio provisional, levantándose acta de los acuerdos mencionados, incluyendo en esta la nómina e individualización de los asistentes.

Una copia autorizada de esta acta deberá depositarse en la secretaría municipal respectiva dentro de un plazo de treinta días contado desde aquél en que se celebró la correspondiente asamblea. Hecho el depósito, el secretario municipal deberá expedir, dentro de los tres días hábiles siguientes, una certificación que consigne, a lo menos, la fecha del depósito, la individualización de la organización, de los integrantes de su directorio provisional y del ministro de fe que asistió a la asamblea constitutiva, el día, hora y lugar de dicha asamblea, y la individualización y domicilio de la persona que hubiere concurrido a la realización del depósito. Dicha certificación deberá entregarse al presidente de la respectiva organización, considerándose una falta grave el incumplimiento infundado de esta obligación por el secretario municipal.¹⁹⁰

localidades alejadas de la sede comunal respectiva, cuando estas tuvieran un número de habitantes inferior al mínimo exigido para constituirla. En estos casos solo podrá autorizarse la existencia de una junta de vecinos. En cualquier caso, las municipalidades solicitarán al Instituto Nacional de Estadísticas los antecedentes censales necesarios para la aplicación de estas normas.

¹⁸⁷ Artículo 5 de la Ley N° 19.418.

¹⁸⁸ Artículo 548-2 del Código Civil.

¹⁸⁹ Artículo 7 de la Ley N° 19.418.

¹⁹⁰ Artículo 8, incisos 1° y 2°, de la Ley N° 19.418.

El efecto más importante de la realización del depósito es que a partir de ese momento la organización comunitaria gozará de reconocimiento del Estado gozando de personalidad jurídica propia.¹⁹¹

En caso de no haberse dado cabal cumplimiento a los requisitos legales para la formación de la asamblea constitutiva y para la aprobación de los estatutos, el secretario municipal podrá, dentro del plazo de treinta días siguientes a la fecha del depósito, objetar dicha constitución, debiendo notificarlo al presidente del directorio provisional de la organización, personalmente o por carta certificada a su domicilio. En este sentido, se han señalado como causales de objeción de las organizaciones comunitarias funcionales el que los fines de estas no convoquen a la generalidad de los integrantes de un sector de la comuna en aras del cumplimiento de objetivos representativos de la comunidad local,¹⁹² o que contemplen objetivos la comercialización de productos o fines de lucro.¹⁹³

Notificada la objeción, las organizaciones contarán con un plazo de noventa días para subsanar las observaciones formuladas, para lo cual tendrá derecho a requerir asesoría de la municipalidad.

Subsanadas las observaciones dentro del plazo establecido, el secretario municipal deberá dejar constancia de ello. En esta situación, a petición del presidente de la organización, y dentro de los tres días hábiles siguientes a la solicitud, el secretario deberá expedir una certificación en que conste tal diligencia.

Por el contrario, si la organización no diere cumplimiento a este trámite, su personalidad jurídica caducará por el solo efecto de la ley.¹⁹⁴

Por último, si la constitución de la organización no hubiere sido objetada, el directorio provisional deberá convocar, entre treinta y sesenta días después a la fecha del depósito, a una asamblea extraordinaria en la que se elegirá un directorio definitivo y una comisión fiscalizadora de finanzas. En cambio, de haber objeción, esta asamblea se realizará entre los treinta y sesenta días posteriores a la recepción de la comunicación del secretario municipal, remitida mediante carta certificada al directorio provisional, que dé cuenta de la subsanación de las observaciones.¹⁹⁵

2.3.2. Los registros.

a) Registro municipal de organizaciones comunitarias.¹⁹⁶

Para efectos de la Ley N° 19.418, las municipalidades llevarán un registro público en el que se inscribirán todas las organizaciones comunitarias y uniones comunales que se constituyan en su territorio. Asimismo, por disposición del Reglamento de federaciones y

¹⁹¹ Artículo 8 relacionado con el artículo 4 de la Ley N° 19.418.

¹⁹² Dictamen N° 60.541, de 22 de diciembre de 2008, Contraloría General de la República.

¹⁹³ Dictamen N° 17.270, de 18 de abril de 2007, Contraloría General de la República.

¹⁹⁴ Artículo 8, incisos 3°, 4° y final, de la Ley N° 19.418.

¹⁹⁵ Artículo 9 de la Ley N° 19.418.

¹⁹⁶ Artículo 6 de la Ley N° 19.418.

confederaciones de uniones comunales, las municipalidades también deberán registrar a las federaciones que se constituyan en su territorio.¹⁹⁷

En este registro debe figurar la constitución, las modificaciones estatutarias y la disolución de las mismas.

Por otro lado, la ley señala que habrá un registro público en el que consten las directivas de estas organizaciones y la ubicación de sus sedes o lugares de funcionamiento. No obstante, en la práctica, los registros de organizaciones y directivas se mantienen en un único padrón.

A propósito de estos catastros, las municipalidades tendrán el deber de otorgar, a quienes lo soliciten y con cargo ellos, copia autorizada de los estatutos, de las inscripciones y demás anotaciones practicadas en los registros.¹⁹⁸ Con todo, el cobro por estas copias autorizadas se establece como una norma de carácter general y relativa a toda persona interesada, excluyéndose a las organizaciones comunitarias, tal como veremos más adelante a propósito de los beneficios tributarios que estas gozan.¹⁹⁹

b) Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.²⁰⁰

Por disposición de la Ley N° 20.500, *sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, las municipalidades también tendrán la obligación de enviar semestralmente al Servicio de Registro Civil e Identificación una copia con respaldo digital de sus registros, para efectos de actualizar el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.²⁰¹

En este registro, de carácter de electrónico y centralizado, serán inscritas de oficio todas las organizaciones comunitarias, sin obstar al derecho de estas de solicitar formalmente la inscripción de manera directa.²⁰²

Señala el reglamento que en el registro se reunirán los antecedentes relativos a la constitución, modificación y disolución o extinción de las organizaciones comunitarias, de sus uniones comunales, federaciones y confederaciones. Estarán contenidos también los antecedentes de las asociaciones o fundaciones regidas por el Título XXXIII del Libro I del Código Civil, de las organizaciones deportivas sin fines de lucro,²⁰³ de las entidades religiosas,²⁰⁴ de las comunidades y asociaciones indígenas,²⁰⁵ y de las demás personas

¹⁹⁷ Artículo 8 del Decreto N° 1.317 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Aprueba reglamento para la Constitución, Regulación y Funcionamiento de Federaciones y Confederaciones de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos y de Organizaciones Comunitarias Funcionales*, de 5 de noviembre de 2013.

¹⁹⁸ Artículo 5, inciso final, de la Ley N° 19.418.

¹⁹⁹ Dictamen N° 38.231, de 20 de noviembre de 1997, Contraloría General de la República.

²⁰⁰ Al respecto, Párrafo 2° del Título I de la Ley N° 20.500, y el Decreto N° 84 del Ministerio de Justicia, *Aprueba Reglamento del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro*, de 18 de julio de 2013.

²⁰¹ Artículo 6, inciso 3°, de la Ley N° 19.418.

²⁰² Artículo 8 de la Ley N° 20.500.

²⁰³ Reguladas en la Ley N° 19.712, *Ley del deporte*, de 9 de febrero de 2001, diferenciándolas de las de la Ley N° 20.019, *Regula las sociedades anónimas deportivas profesionales*, de 7 de mayo de 2005.

²⁰⁴ Regidas por la Ley N° 19.638, *Establece Normas sobre la Constitución Jurídica de las Iglesias y Organizaciones Religiosas*, de 14 de octubre de 1999.

²⁰⁵ Contenidas en la Ley N° 19.253, *establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*, de 5 de octubre de 1993.

jurídicas sin fines de lucro que conforme a sus leyes especiales deban requerir de su inscripción, y de las que voluntariamente lo soliciten.²⁰⁶

Además, se inscribirán o subinscribirán en el registro, según sea el caso, las sentencias judiciales ejecutoriadas que disuelvan las asociaciones, los actos que determinen o modifiquen la composición de sus órganos de dirección y administración, las resoluciones judiciales ejecutoriadas que dispongan el nombramiento de uno o más interventores, y otros antecedentes que modifiquen o eliminen las menciones originales de la inscripción de persona jurídica.²⁰⁷

Al momento de realizarse esta investigación, este registro público contempla dos versiones que abarcan los periodos 2012 – 2014 y 2015 – 2017, estando actualizada al 30 de septiembre de 2017. En total, a lo largo del territorio nacional se registran 261.512 personas jurídicas sin fines de lucro, sean vigentes, disueltas o anuladas. De estas, 224.117 agrupaciones corresponden a organizaciones comunitarias creadas bajo el amparo de la Ley N° 19.418, de entre las que se pueden individualizar 18.719 juntas de vecinos. Además, actualmente hay inscritas 1.453 uniones comunales territoriales o funcionales, dieciséis federaciones provinciales, dieciocho regionales, y una confederación, la Confederación Nacional de Uniones Comunales de Junta de Vecinos de Chile.²⁰⁸

c) Catastro de Organizaciones de Interés Público.²⁰⁹

Como señalábamos anteriormente, dispone la Ley N° 20.500 que por el solo ministerio de la ley las organizaciones comunitarias y uniones comunales tienen carácter de organización de interés público. Por tal razón, estas entidades necesariamente deberán inscribirse en el Catastro de Organizaciones de Interés Público, no ocurriendo lo mismo con las federaciones y confederaciones de uniones comunales, las que, por no estar mencionadas en la ley, han de inscribirse voluntariamente por sí mismas.

Ha de señalarse que uno de los principales beneficios de inscribirse en el Catastro de Organizaciones de Interés Público radica en la posibilidad de acceso al Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.

El Catastro estará a cargo del Consejo Nacional del Fondo, que será el encargado de inscribir a las personas jurídicas sin fines de lucro que, cumpliendo con los requisitos establecidos, lo soliciten. Este registro contendrá la nómina actualizada las organizaciones, estando a disposición del público, de forma permanente y gratuita, a través del sitio electrónico del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público.²¹⁰

En cuanto a su contenido, el Catastro contendrá el nombre, domicilio de la entidad, teléfono de contacto y, si lo tuviera, correo electrónico; el nombre, domicilio y Rol Único

²⁰⁶ Artículo 2 del Reglamento Nacional de Personas sin Fines de Lucro, cit. (n. x).

²⁰⁷ Artículo 3 del Reglamento del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, cit. (n. x).

²⁰⁸ Registro Nacional de Personas Jurídicas Sin Fines de Lucro, Consulta sobre el Registro de Personas Jurídicas SFDL. [Visible en internet: <http://www.registrocivil.cl/PortalOI/transparencia/RPJWEB.html>].

²⁰⁹ Al efecto, consúltese el Párrafo 1° del Título II de la Ley N° 20.500 y el Decreto N° 1 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Aprueba reglamento que regula el Catastro de Organizaciones de Interés Público, el consejo nacional que lo administra y los consejos regionales, y el funcionamiento del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, creado por la Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, de 22 de febrero de 2013.

²¹⁰ Artículo 16 de la Ley N° 20.500.

Nacional de su representante legal; la naturaleza o tipo de organización; y la calidad de organización de voluntariado, cuando corresponda.²¹¹

Al momento de realizarse esta investigación, la versión más actualizada de este catastro registra 4.031 organizaciones de interés público inscritas, de las que 2.904 corresponden a organizaciones de la ley N° 19.418. De estas, 2.921 son organizaciones comunitarias funcionales, 828 corresponden a juntas de vecinos, 152 a uniones comunales (territoriales o funcionales), y tres a federaciones (una regional compuesta por uniones comunales de adultos mayores, en Arica y Parinacota, y dos provinciales, conformadas por uniones comunales territoriales rurales de Chiloé y por uniones comunales de adultos mayores de Concepción, respectivamente).²¹²

d) El registro de asociados de cada organización comunitaria.²¹³

Será deber de cada organización comunitaria llevar un registro público de todos sus afiliados, en la forma y condiciones que señalen sus estatutos. Este registro estará a disposición de cualquier vecino que desee consultarlo y se mantendrá en la sede comunitaria o, a falta de esta, en el domicilio del secretario de la organización

El secretario estará a cargo del registro, siendo él quien fije y dé a conocer los días y horarios de atención, de forma que se asegure el acceso a los vecinos interesados. En dicho horario no podrá negarse la información, considerándose una falta grave el impedir u obstaculizar el acceso al registro, lo que deberá ser sancionado conforme a lo dispuesto en los estatutos.

Será deber de la organización entregar al secretario municipal en el mes de marzo de cada año una copia actualizada y autorizada de este registro. En la misma línea, será obligación de las municipalidades mantener anualmente copia actualizada y autorizada del registro.²¹⁴

En el caso particular de las juntas de vecinos, estas deberán entregar copia del registro a los candidatos en las elecciones para renovar sus respectivas directivas, a lo menos con un mes de anticipación, y con cargo a los interesados. Del mismo modo, las juntas de vecinos deberán remitir cada seis meses, al secretario municipal respectivo, certificación de las nuevas incorporaciones o retiros del registro de asociados.

2.3.3. Los estatutos.²¹⁵

Los estatutos de la organización comunitaria son aprobados en la respectiva asamblea constitutiva.²¹⁶ Estos serán el cuerpo normativo central de estas agrupaciones, regulando su organización y funcionamiento, determinando los derechos y obligaciones de sus miembros, las facultades de sus representantes, los objetivos específicos de la organización, entre otros.

Por disposición de la ley los estatutos deberán contener, a lo menos, los siguientes elementos: el nombre y domicilio de la organización; los objetivos; los derechos y

²¹¹ Artículo 3 del Reglamento que regula el Catastro de Organizaciones de Interés Público.

²¹² MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, *Catastro de Organizaciones de Interés Público*, actualizado al 20 de junio de 2017. [Visible en internet: <http://fondodefortalecimiento.gob.cl/wp-content/uploads/2013/05/catastro-de-organizaciones-de-interes-publico-al-20062017.pdf>].

²¹³ Artículo 15 de la Ley N° 19.418.

²¹⁴ Artículo 5 de la Ley N° 19.418.

²¹⁵ Título I, párrafo 2° de la Ley N° 19.418.

²¹⁶ Artículo 7, inciso final, relacionado con el artículo 11 de la Ley N° 19.418.

obligaciones de sus integrantes y dirigentes; las causales de exclusión de los integrantes; los órganos de administración y control, y sus atribuciones; el tipo y número de asambleas que se realizarán durante el año, y sus respectivas materias; quórum para sesionar y adoptar acuerdos; normas sobre administración patrimonial y forma de fijar las cuotas ordinarias y extraordinarias; la forma de liquidación y destino de los bienes en caso de disolución; el procedimiento de incorporación en una unión comunal; el establecimiento de la comisión electoral; y la forma de elaborar el plan anual de actividades.²¹⁷

Además, se establece la obligación legal de las municipalidades de tener un estatuto tipo para proporcionar a las organizaciones que soliciten sujetarse a él.

En cuanto a la posibilidad de reformar los estatutos, toda modificación deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros asociados en una asamblea general extraordinaria, especialmente convocada para tal efecto. Con todo, las modificaciones solo entrarán en vigencia una vez aprobadas por el respectivo secretario municipal.

Al igual que para la aprobación de los estatutos de la asamblea constitutiva, en el caso de reforma el secretario municipal, dentro del plazo de treinta días desde que hubiere recibido los documentos, deberá objetar la reforma de los estatutos en lo que no se ajustaren a la ley. De objetarse, la organización podrá subsanar las observaciones dentro de un igual plazo de treinta días, contados desde que estas fueran notificadas a su presidente, personalmente o por carta certificada dirigida a su domicilio.

De no respetarse el procedimiento legal de modificación, la reforma de los estatutos quedará sin efecto por el solo ministerio de la ley.

2.3.4. Miembros de las organizaciones comunitarias.

a) Calidad de afiliado.

Como se mencionó anteriormente, la ley reconoce como vecinos a las personas naturales que tengan su residencia habitual en la unidad vecinal. Esta es una calidad independiente de la pertenencia a una organización comunitaria, lo que puede concluirse luego de la supresión de la frase “*y que estén inscritas en el registro de la junta de vecinos respectiva*” que establecía el concepto de «vecino» del proyecto de ley original.²¹⁸

Del mismo modo, la calidad de vecino sería solo determinante para acceder a una junta de vecinos, mas no a otro tipo de organización comunitaria, las que no están desarrolladas en torno a las unidades vecinales, sino a las comunas o agrupación de comunas.

La calidad de afiliado estará determinada por la inscripción del vecino en el Registro de Asociados de cada organización,²¹⁹ previo cumplimiento de los requisitos legales que señala la ley para cada organización. Esta inscripción podrá hacerse al momento de la constitución a la organización o de manera posterior a esta.

²¹⁷ Artículo 10 de la Ley N° 19.418.

²¹⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley 19.418*, cit. (n. 79), p. 6.

²¹⁹ Artículo 7 de la Ley N° 19.418.

b) Ingreso a las organizaciones comunitarias.²²⁰

En cuanto al ingreso a las organizaciones comunitarias, podemos distinguir tres elementos esenciales de este acto:

Es voluntario. Quienes cumplan con los requisitos de edad y de residencia o domicilio, según sea el caso, podrán adherir libremente a la organización comunitaria territorial o funcional que estime conveniente. En consecuencia, nadie podrá ser obligado a pertenecer a una organización comunitaria ni impedido de retirarse de las mismas, en consonancia con el derecho de libre asociación garantizado en la Constitución, tanto en su sentido positivo (el derecho de incorporarse libremente a asociaciones) como negativo (derecho de retirarse libremente de estas).²²¹ Del mismo modo, no podrá negársele la afiliación a que lo requiera y cumpla con los requisitos legales y estatutarios, los que, en el caso de estos últimos, no podrán condicionar la incorporación a la aprobación o patrocinio de personas o instituciones.

Es personal. La manifestación de voluntad tendiente a incorporarse a una organización comunitaria es propia e individual, personal e indelegable. Por esta razón, la afiliación no es transmisible, transferible ni tampoco encomendable vía mandato.

Es único respecto de las juntas de vecinos. Ningún vecino podrá pertenecer simultáneamente a más de una organización comunitaria territorial, siendo nula toda nueva afiliación mientras no se haya renunciado previamente a la primera. Hay que recalcar en este sentido que el efecto que le ha dado el legislador a la infracción de esta norma es la nulidad de la segunda afiliación y no la caducidad de la primera, distanciándose del efecto que se ha dado a esta acción en otras organizaciones, como las sindicales.²²²

En cuanto a los requisitos de ingreso a cada organización, hay que distinguir entre si se tratará de una junta de vecinos u otra organización comunitaria. En el caso de las juntas de vecinos, sus afiliados a la hora de inscribirse en el Registro deberán cumplir con los requisitos de tener catorce años y residencia en la unidad vecinal respectiva, es decir, tener la calidad de vecinos.²²³

Respecto de las demás organizaciones comunitarias, señala la ley que para ser miembro se requerirá tener, a lo menos, quince años de edad y domicilio en la comuna o agrupación comunal respectiva.²²⁴

Esta diferencia en los requisitos no es menor, pues mientras que para ingresar a una junta de vecinos se requiere necesariamente tener la calidad de vecino, respecto de todas las otras organizaciones comunitarias podrá ingresarse sin ser vecino, sin residir en determinada unidad vecinal, e incluso sin tener residencia en el territorio del municipio, siendo necesario solo acreditar un domicilio en la comuna o agrupación de comunas.

Por último, respecto de quienes hayan sido expulsados de una organización, para su nueva incorporación en la misma deberá transcurrir a lo menos un año.²²⁵

²²⁰ Artículo 5 de la Ley N° 19.418.

²²¹ Artículo 19, n° 15, de la Constitución Política.

²²² Artículo 214 del Código del Trabajo.

²²³ Artículo 39 de la Ley N° 19.418, en concordancia con la segunda parte del artículo 2 letra b) del mismo cuerpo legal.

²²⁴ Artículo 47 de la Ley N° 19.418.

²²⁵ Artículo 14, letra c), de la Ley N° 19.418.

Cumplidos los requisitos, las personas interesadas ingresarán a la organización comunitaria al inscribirse en el correspondiente Registro de Afiliados.

c) Término de la calidad de afiliado.²²⁶

La ley establece como causales de término de la calidad de afiliado la pérdida de alguna de las condiciones habilitantes para ser miembros de ellas, la renuncia y la exclusión.

Respecto de la causal de pérdida de alguna de las condiciones legales habilitantes para ser miembros de ellas, estaremos hablando de la pérdida de la residencia en el caso de las juntas de vecinos, o el cambio de domicilio en el caso de las demás organizaciones comunitarias.

En cuanto a la causal de renuncia a la organización, la ley no ofrece más detalles de cómo se realiza esta, aunque de todas formas señala que esta deberá ser presentada por escrito para el caso de querer incorporarse a una nueva junta de vecinos.²²⁷

Por último, respecto de la causal de exclusión de la organización, se establece que esta deberá ser acordada en asamblea extraordinaria convocada para tal efecto, por dos tercios de los miembros presentes. Dicha exclusión deberá fundarse, previa investigación, en una infracción grave a las normas de la Ley N° 19.418, de los estatutos o de las obligaciones propias de los miembros de la organización.

Además, para que la exclusión sea válida, deberá precederle una audiencia previa en que el afectado, formalmente citado, pueda realizar sus descargos. Sin perjuicio de esto, de haberse realizado la correspondiente citación formal, la asamblea podrá obrar aun cuando el afectado no se presentase.

d) Derechos de los afiliados.²²⁸

El artículo 12 de la ley de organizaciones comunitarias establece un listado de derechos que gozarán todos sus miembros, entre los que se mencionan:

- El derecho a tomar parte en las asambleas, con voz y voto, el cuál será unipersonal e indelegable.
- El derecho electoral activo y pasivo para los cargos representativos de la organización, el que estará supeditado en su dimensión pasiva al cumplimiento de requisitos especiales: tener a lo menos dieciocho años de edad (a excepción de las organizaciones juveniles) y un año mínimo de afiliación a la organización, ser chileno o extranjero avecindado más de tres años en el país, no estar cumpliendo condena por delito que merezca pena aflictiva y no ser miembro de la Comisión electoral de la organización.²²⁹
- El derecho a presentar cualquier iniciativa, proyecto o proposición de estudio al directorio, las que de ser patrocinadas por al menos el diez por ciento de los afiliados necesariamente deberán ser sometidas a consideración de la asamblea de la organización para ser aprobada o rechazada.²³⁰
- El derecho a acceder a los libros de actas, de contabilidad de la organización y de registro de afiliados;

²²⁶ Artículo 14 de la Ley N° 19.418.

²²⁷ Artículo 5 de la Ley N° 19.418.

²²⁸ Título I, párrafo 3° de la Ley N° 19.418.

²²⁹ Artículo 20 de la Ley N° 19.418.

²³⁰ Artículo 12 de la Ley N° 19.418.

- El derecho a proponer censura a cualquiera de los miembros del directorio.

e) Obligaciones de los afiliados.

Si bien el párrafo 3° del Título I de la Ley N° 19.418 se llama “*De los Derechos y Obligaciones*”, la ley no contempla un listado de obligaciones que deban cumplir los miembros de las organizaciones.

El proyecto original de la ley de organizaciones comunitarias sí contemplaba en su artículo 13 un catálogo de obligaciones de los afiliados, entre las que se mencionaban:

- La obligación de pagar puntualmente sus cuotas sociales y cumplir con todas las obligaciones contraídas con la organización o a través de ella;
- La de acatar los acuerdos de las asambleas y del directorio; y
- La de cumplir con las disposiciones estatutarias y las de la propia ley.²³¹

Este listado sería reemplazado por la simple obligación “*de cumplir las normas de sus respectivos estatutos*”²³², consagrándose en el artículo 12 de la ley recién aprobada.

Posteriormente este artículo sería eliminado por completo por la Ley N° 19.483, argumentándose, a nuestro juicio con justa razón, que la norma contenía “*una obligación que naturalmente debe ser cumplida por los miembros de estas organizaciones, de modo que su incorporación en el texto de la ley resulta también redundante*”.²³³

A esto se debe la actual inexistencia de un listado de obligaciones, las que de todas formas pueden ser inferidas de las propias disposiciones que regulan la naturaleza y funcionamiento de estas organizaciones:

- Acatar los acuerdos de las asambleas que sean tomados según el procedimiento legal;
- Respetar las disposiciones de los estatutos, especialmente aquellas que establezcan obligaciones específicas;
- Respetar las normas de la ley de juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias; y
- Pagar las cuotas ordinarias y extraordinarias establecidas por la organización.²³⁴

2.3.5. Órganos de las organizaciones comunitarias.

En cuanto a los órganos que la ley establece para el funcionamiento de estas agrupaciones, podemos apreciar nuevamente la estructura corporativa que tienen las organizaciones comunitarias, las que podrán actuar y desarrollar sus objetivos por medio de

²³¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley 19.418*, cit. (n. 79), p. 10.

²³² Boletín N° 111-06, *Informe de la comisión de gobierno, descentralización y regionalización*, de 5 de mayo de 1993, cit. (n. 177), p. 59.

²³³ Boletín N° 1844-06, *Segundo informe de la comisión de gobierno, descentralización y regionalización recaído en el proyecto de ley, que modifica la ley n° 19.418 que estableció normas sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*, de 11 de octubre de 1996.

²³⁴ Señala la ley en su artículo 13 que las organizaciones serán libres de determinar el monto de las cuotas ordinarias y extraordinarias, así como su sistema de recaudación, estableciendo como única limitante que las cuotas extraordinarias solo podrán aprobarse por tres cuartos de los afiliados presentes en asamblea extraordinaria, y que deberán destinarse al financiamiento de proyectos o actividades previamente determinados.

la existencia de una asamblea de asociados y una junta directiva, la que recibirá el nombre de directorio.

a) La asamblea.²³⁵

La asamblea es definida como “*el órgano resolutivo superior de las organizaciones comunitarias*”.²³⁶ Esta está constituida por la reunión del grupo de afiliados y en ella se manifiesta válidamente la voluntad de la organización.

Podemos distinguir entre dos tipos de asambleas: la asamblea general ordinaria y la asamblea general extraordinaria, las que pueden estar diferenciadas por su frecuencia, iniciativa de citación, materias tratadas y quorum de aprobación.

Las citaciones deberán realizarse por quienes determine la ley o el estatuto, y deberán indicar el tipo de asamblea de que se trate, los objetivos y la fecha, hora y lugar de la misma.²³⁷

En cuanto a sus quorum de funcionamiento, este será el que los estatutos dispongan, estableciéndose para el caso de las juntas de vecinos que no podrá ser inferior a la cuarta parte del número mínimo legal de personas necesarias para constituir la organización,²³⁸ y en el caso de las organizaciones comunitarias funcionales, que no podrá ser en una proporción menor a un cuarto de sus miembros.²³⁹

Del mismo modo, se establece que, sin perjuicio de los quorum de aprobación especiales exigidos por la ley, los acuerdos de la asamblea se adoptarán por la mayoría de los socios presentes en una sesión válida.²⁴⁰

i. La asamblea general ordinaria.

Estas asambleas serán celebradas con la frecuencia y en las ocasiones que dispongan los estatutos, pudiendo tratarse en ellas cualquier asunto relacionado con los intereses de la organización.

Serán citadas por el presidente y el secretario de la organización, o por quienes en conformidad a los estatutos los reemplacen.

En cuanto al quorum necesario para adoptar acuerdos, se atenderán a lo que dispongan los estatutos, sin perjuicio de las disposiciones legales ya mencionadas.

ii. La asamblea general extraordinaria.

Las asambleas extraordinarias se realizarán cuando lo exijan las necesidades de la organización, los estatutos o la propia ley. En ellas solo se podrá discutir y tomar acuerdos respecto de las materias señaladas en la correspondiente convocatoria.

²³⁵ Título I, párrafo 4°, de la Ley N° 19.418.

²³⁶ Artículo 16 de la Ley N° 19.418.

²³⁷ Artículo 17 de la Ley N° 19.418.

²³⁸ Según lo establecido en el artículo 7, inciso 2°, relacionado con el artículo 40 de la Ley N° 19.418, debiendo contarse, como mínimo, con 13 vecinos en las organizaciones que funcionen en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta diez mil habitantes; 25 en las de más de diez mil y hasta treinta mil habitantes; 38 en las de más de treinta mil y hasta cien mil habitantes, y 50 vecinos en las organizaciones que funcionen en comunas o agrupaciones de comunas de más de cien mil habitantes.

²³⁹ Artículo 16 de la Ley N° 19.418.

²⁴⁰ Artículo 7, inciso 2°, de la Ley N° 19.418.

La citación a estas asambleas la realizará el presidente de la organización, a iniciativa del directorio o por requerimiento de a lo menos una cuarta parte del total de los afiliados, con una anticipación de a lo menos cinco días hábiles anteriores a su realización, y según la forma en que lo establezcan los estatutos.

Dentro de los asuntos legalmente establecidos como materia de las asambleas extraordinarias, encontramos los siguientes:²⁴¹

- La reforma de los estatutos;
- La adquisición, enajenación y gravamen de los bienes raíces de la organización;
- La determinación de las cuotas extraordinarias;
- La exclusión o reintegración de algún afiliado;
- La censura de un dirigente de la organización;
- La elección del primer directorio definitivo;
- La convocatoria a elecciones y nominación de la comisión electoral;
- La disolución de la organización;
- La incorporación o retiro de una unión comunal;
- La aprobación del plan anual de actividades, así como de los programas de actividades, proyectos específicos de ejecución y el presupuesto de ingresos y gastos para cada periodo anual.

Sobre esto, la ley establece que tanto los acuerdos aprobatorios de estatutos y como aquellos que disponga la ley que deban adoptarse en una asamblea extraordinaria, necesariamente deberán ser materia de votación nominal, es decir, individualizando a los votantes, sin perjuicio de los casos en que los estatutos exijan votación secreta.²⁴² En esta línea, señala la ley que serán secretas las votaciones de exclusión o reintegración de miembros²⁴³ y las de elección del directorio.²⁴⁴

Del mismo modo, por disposición legal se establecen algunos quorum de aprobación especiales para determinadas materias: mayoría absoluta para la aprobación de programas de actividades, proyectos específicos de ejecución y del presupuesto de ingresos y gastos anuales;²⁴⁵ dos tercios de los presentes para la exclusión de miembros²⁴⁶ y para la censura de dirigentes;²⁴⁷ tres cuartas partes de los afiliados presentes para la fijación de cuotas extraordinarias;²⁴⁸ y mayoría absoluta de los miembros asociados para las reformas a los estatutos²⁴⁹, o de los asociados con derecho a voto para la disolución de la organización.²⁵⁰

²⁴¹ Artículo 18 de la Ley N° 19.418.

²⁴² Artículo 17, inciso final, Ley N° 19.418.

²⁴³ Artículo 18 letra d) de la Ley N° 19.418.

²⁴⁴ Artículo 19 de la Ley N° 19.418.

²⁴⁵ Artículo 44 de la Ley N° 19.418.

²⁴⁶ Artículo 14 letra c) de la Ley N° 19.418.

²⁴⁷ Artículo 24 letra d) de la Ley N° 19.418.

²⁴⁸ Artículo 13 de la Ley N° 19.418.

²⁴⁹ Artículo 11 de la Ley N° 19.418.

²⁵⁰ Artículo 34 de la Ley N° 19.418.

b) El Directorio.²⁵¹

i. Concepto y composición.

Ante la falta de una definición legal, al directorio podemos definirlo como aquel órgano compuesto por miembros directamente elegidos por la asamblea, por periodos de tres años, entre los que deberán considerarse necesariamente un presidente, secretario y tesorero, y que cumple la función de dirección y administración de la organización comunitaria.

Este órgano estará compuesto, a lo menos, por tres miembros titulares, entre los que necesariamente deberán considerarse un presidente, secretario y tesorero, los que deberán ser escogidos en asamblea ordinaria a través de votación directa, secreta e informada, pudiendo ser reelegidos.²⁵² Sobre este mínimo de tres miembros, los estatutos de la organización podrán contemplar la creación de otros cargos directivos.

Además, en la misma votación deberá elegirse igual número de miembros suplentes, ordenados decrecientemente según la votación individual obtenida por cada uno de ellos. Estos miembros suplirán a aquellos miembros titulares que se encuentren en situación de impedimento temporal para desempeñar sus funciones, mientras dure tal imposibilidad, o los reemplazarán cuando estos no pudieren continuar en el desempeño de sus funciones a causa de su fallecimiento, inhabilidad sobreviniente, imposibilidad u otra causa legal.²⁵³

ii. Requisitos y elección de los directivos.

Para postular como candidato al directorio, los afiliados deberán cumplir con los siguientes requisitos:²⁵⁴

- Tener a lo menos dieciocho años de edad, con la excepción de los candidatos al directorio de organizaciones juveniles;
- Tener a lo menos un año de afiliación a la organización para la fecha de la elección, con excepción del caso de la elección del directorio provisional;²⁵⁵
- Ser chileno o extranjero a vecindado por más de tres años en el país;
- No estar cumpliendo condena por delito que merezca pena aflictiva, y;
- No ser miembro de la comisión electoral de la organización,

A esto, podemos sumarle los siguientes requisitos expresados en términos de incompatibilidades e inhabilidades:

- No ser alcalde, concejal o funcionario municipal que ejerza cargos de jefatura administrativa en la respectiva municipalidad.²⁵⁶
- No poseer cargos directivos superiores, nacionales y regionales, en partidos políticos.²⁵⁷

²⁵¹ Título I, párrafo 5°, de la Ley N° 19.418.

²⁵² Como se comentó, la posibilidad de ser reelegido indefinidamente fue una innovación introducida por la Ley N° 19.692, de 25 de septiembre de 2000.

²⁵³ Artículo 19 de la Ley N° 19.418.

²⁵⁴ Artículo 20 de la Ley N° 19.418.

²⁵⁵ Artículo 7, inciso final, de la Ley N° 19.418.

²⁵⁶ Artículo 19, inciso final, de la Ley N° 19.418.

²⁵⁷ Artículo 23 de la Constitución Política de la República.

Cumplidos estos requisitos, los afiliados que quieran postular como candidatos al directorio deberán inscribirse a lo menos con diez días de anticipación a la fecha de la elección ante la comisión electoral de la organización.²⁵⁸

En estas elecciones, cada afiliado tendrá derecho a un voto, resultando electos entre los candidatos los que en la misma votación obtengan las más altas mayorías, correspondiéndole el cargo de presidente a quien tenga la primera mayoría individual. Los cargos de secretario y tesorero, junto a los demás que dispongan los estatutos, se proveerán por elección entre los propios miembros del directorio.

Con todo, en caso de empate, prevalecerá la antigüedad en la organización comunitaria, y de subsistir, se procederá a sorteo con los empatados.

Todas estas normas, salvo la referente a la inscripción de las candidaturas, serán aplicables a la elección de los demás órganos internos de la organización.²⁵⁹

iii. **Funciones, deberes y atribuciones del directorio.**

La ley parte por señalar algunas responsabilidades propias del presidente del directorio. Corresponderá al presidente la representación judicial y extrajudicial de las mismas y, en su ausencia, al vicepresidente o a quien lo subrogue, de acuerdo con los estatutos.²⁶⁰

Del mismo modo, los bienes que conformen el patrimonio de la organización serán administrados por el presidente, siendo este civilmente responsable hasta por la culpa leve en el ejercicio de tal administración, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderle.²⁶¹

Luego, la misma norma establece que corresponderán especialmente al presidente las siguientes atribuciones:

- Citar a asamblea general ordinaria o extraordinaria;
- Ejecutar los acuerdos de la asamblea;
- Representar judicial y extrajudicialmente a la organización;
- Rendir cuenta anualmente a la asamblea del manejo e inversión de los recursos que integran el patrimonio de la organización y del funcionamiento general de ésta durante el año precedente.

Todo esto se entenderá sin perjuicio de las facultades que sobre estas materias correspondan al directorio o a la asamblea.

Respecto de los demás miembros del directorio, la ley establece que también serán civilmente responsables hasta de la culpa leve, pero solamente en el ejercicio de las competencias de administración que les corresponda, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere afectarles.²⁶²

Sin perjuicio de lo que establezcan los estatutos, legalmente el directorio tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

²⁵⁸ Artículo 21 de la Ley N° 19.418.

²⁵⁹ Artículo 21 de la Ley N° 19.418.

²⁶⁰ Artículo 4 de la Ley N° 19.418.

²⁶¹ Artículo 22 de la Ley N° 19.418.

²⁶² Artículo 23 de la Ley N° 19.418.

- Requerir del presidente, por al menos dos de sus miembros, la citación a asamblea general extraordinaria;
- Proponer a la asamblea, en el mes de marzo, el plan anual de actividades y el presupuesto de ingresos y gastos;
- Colaborar con el presidente en la ejecución de los acuerdos de la asamblea;
- Colaborar con el presidente en la elaboración de la cuenta anual a la asamblea sobre el funcionamiento general de la organización, especialmente en lo referido al manejo e inversión de los recursos que integran el patrimonio;
- Representar a la organización en los casos en que expresamente lo exija la ley o los estatutos, sin perjuicio del deber del presidente de representarla judicial o extrajudicialmente;
- Concurrir con su acuerdo a las materias de su competencia señaladas por la ley o los estatutos.

iv. **Causales de cesación en el cargo de directivo.**²⁶³

Los dirigentes cesarán en sus cargos por las siguientes circunstancias:

- Por el cumplimiento del periodo por el cual fueran elegidos, el que como se señaló, tiene una duración de tres años.
- Por renuncia, la que deberá ser presentada por escrito al directorio, cesando en sus funciones y responsabilidades al momento en que éste tome conocimiento de ella;
- Por inhabilidad sobreviniente, la que deberá ser calificada en conformidad con los estatutos. Un ejemplo de esto puede ser el haber sido nombrado funcionario municipal que ejerza cargos de jefatura administrativa en la respectiva municipalidad;²⁶⁴
- Por censura, la que debe ser acordada por dos tercios de los miembros presentes en asamblea extraordinaria, debiendo fundamentarse en la transgresión de los deberes que la ley les impone o de los derechos de los miembros de las organizaciones comunitarias legalmente establecidos;
- Por pérdida de la calidad de afiliado de la organización, es decir, por perder alguna de las condiciones legales habilitantes para ser miembro, por renuncia o por exclusión;²⁶⁵
- Por pérdida de la calidad de ciudadano, la que puede darse por pérdida de la nacionalidad chilena, por condena a pena aflictiva, y por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista y los relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva.²⁶⁶

v. **Competencia de los Tribunales Electorales Regionales.**

La Ley N° 18.593,²⁶⁷ *ley de los Tribunales Electorales Regionales*, dispone que corresponderán a estos tribunales “*calificar las elecciones de carácter gremial y de los grupos intermedios, que tenga derecho a participar en la designación de los integrantes de*

²⁶³ Artículo 24 de la Ley N° 19.418.

²⁶⁴ Artículo 19 inciso final de la Ley N° 19.418.

²⁶⁵ Artículo 14 de la Ley N° 19.418.

²⁶⁶ Artículo 17 de la Constitución Política de la República.

²⁶⁷ Ley N° 18.593, *Ley de los tribunales electorales regionales*, de 9 de enero de 1987.

los Consejos Regionales de Desarrollo o de los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil”.²⁶⁸

Estos «consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil» fueron una de las innovaciones de la ya mencionada Ley N° 20.500, *sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Por ahora, nos limitaremos a decir que estos son órganos existentes al interior de cada municipalidad y que son elegidos e integrados por las organizaciones comunitarias y de interés público de la respectiva comuna. Debido a esto, las organizaciones comunitarias quedan contenidas dentro de la competencia de calificación de las elecciones de los tribunales electorales regionales.

Esto es corroborado por el auto acordado del Tribunal Calificador de Elecciones, *que regula la tramitación y los procedimientos que deben aplicar los Tribunales Electorales Regionales*,²⁶⁹ que señala que será competencia de estos tribunales conocer “[d]e las reclamaciones relativas a las elecciones de los Directorios de las Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, de su calificación, cuando corresponda; y de las reclamaciones contra el decreto alcaldicio que declare la disolución de éstas, de conformidad a lo dispuesto en la ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias”.²⁷⁰

A su vez, la ley de tribunales electorales regionales establece el deber de las organizaciones comunitarias de comunicar al tribunal respectivo la realización de toda elección que tenga lugar en ellas, dentro del quinto día de efectuada.²⁷¹ Para el cumplimiento de esta obligación, los tribunales electorales regionales podrán requerir directamente a cualquier autoridad, órgano público, persona u organización, los antecedentes indispensables referentes a materias pendientes de su resolución, bajo los apercibimientos y apremios contemplados en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil,²⁷² es decir, la imposición de multas que no excedan de una unidad tributaria mensual o arresto hasta de dos meses, determinados prudencialmente por el tribunal.

Esta obligación de comunicar que tienen las organizaciones, en la práctica es ignorada. La consecuencia de esto es que, a la hora de querer postular a diversos fondos concursables, las organizaciones comunitarias se encuentran con que su estado en los registros correspondientes de las municipalidades es «con directiva no vigente», imposibilitando que puedan actuar válidamente.

vi. Reclamación de las elecciones de directiva.²⁷³

Todo miembro afiliado podrá reclamar, dentro de los quince días siguientes al acto eleccionario, respecto de las elecciones de la correspondiente organización, incluida la reclamación respecto de la calificación de la elección.²⁷⁴

²⁶⁸ Artículo 10 de la Ley N° 18.593.

²⁶⁹ Auto acordado del Tribunal Calificador de Elecciones, *que regula la tramitación y los procedimientos que deben aplicar los Tribunales Electorales Regionales*, de 25 de junio de 2012.

²⁷⁰ Título I “De la Competencia”, número 1°, letra i, del auto acordado del Tribunal Calificador de Elecciones de 25 de junio de 2012.

²⁷¹ Artículo 10 de la Ley N° 18.593.

²⁷² Artículo 23 de la Ley N° 18.593.

²⁷³ Artículo 25 de la Ley N° 19.418, relacionado con los artículos 16 y ss. de la Ley N° 18.593.

²⁷⁴ Artículo 25 de la Ley N° 19.418.

Corresponderá a los tribunales electorales regionales conocer y resolver estas reclamaciones. Para esto, el tribunal tendrá que resolver la reclamación dentro de los treinta días siguientes a su recepción, siendo su sentencia apelable ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro del quinto día contado desde la notificación a quienes resultaren afectados.

El procedimiento de reclamación se sustanciará de acuerdo al procedimiento general establecido para las reclamaciones en la Ley N° 18.593, de tribunales electorales regionales, no requiriendo patrocinio de abogado.

Al respecto, la ley de tribunales electorales regionales señala las reclamaciones podrán ser presentadas por cualquier persona que tenga interés. La existencia de interés, según el auto acordado del Tribunal Calificador de Elecciones, *sobre la tramitación y procedimientos de los tribunales electorales regionales*, alcanzará a cualquier vecino afiliado a la organización.²⁷⁵

La reclamación deberá hacerse dentro de un plazo de diez días hábiles contados desde el último escrutinio de la respectiva elección.²⁷⁶

Como excepción, se señala que las incompatibilidades e inhabilidades de los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales (comunitarias, en este caso) con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos, podrán ser objeto de reclamación en cualquier momento. Con todo, el Tribunal podrá declarar estas inhabilidades de oficio cuando ellas aparezcan de manifiesto.²⁷⁷

En cuanto a las formalidades, señala la ley que la reclamación deberá ser escrita y contener, además,²⁷⁸ el nombre, apellidos, profesión u oficio y domicilio del reclamante; la individualización del organismo en que se haya efectuado el acto eleccionario; la exposición precisa y circunstanciada de los hechos que la motivan; la exposición de los fundamentos de derecho, si los hubiere; y la enunciación precisa y clara, consignada en la conclusión, de las peticiones que se sometan al conocimiento y fallo del tribunal.

Como se señaló, para esta gestión no se hace necesario contar con patrocinio, por lo que esta formalidad que por regla general es pedida para las reclamaciones que sean interpuestas “*con motivo de las elecciones de carácter gremial y de las de cualesquiera otros grupos intermedios*”,²⁷⁹ no se hace necesaria para el caso de las organizaciones comunitarias.

Junto con el escrito a que se refiere este artículo, deberán acompañarse, si los hubiere, los antecedentes de hecho que sirvan de fundamento a la reclamación e indicarse las diligencias probatorias con que se pretende acreditar los hechos invocados.

Con todo, señala la ley que si la reclamación no cumple con cualquiera de los requisitos legales, el tribunal la tendrá por no presentada, sin más trámite.²⁸⁰

²⁷⁵ Título IV “*De los procedimientos especiales*”, número 63°, del auto acordado del Tribunal Calificador de Elecciones de 25 de junio de 2012.

²⁷⁶ Artículo 16 de la Ley N° 18.593.

²⁷⁷ Artículo 16, inciso 2°, de la Ley N° 18.593, relacionado con el artículo 23 de la Constitución Política de la República.

²⁷⁸ Artículo 12 de la Ley N° 18.593.

²⁷⁹ Artículo 10, número 2, de la Ley N° 18.593.

²⁸⁰ Artículo 17, inciso final, de la Ley N° 18.593.

Interpuesta la reclamación, el tribunal ordenará, a costa del reclamante, la notificación de la reclamación. Esta se realizará mediante publicación de un aviso en un diario de los de mayor circulación en la ciudad capital de la región, y de forma personal o por cédula, según corresponda. Si dentro del plazo de diez días el reclamante no hubiere encomendado la notificación, el reclamo se tendrá por no interpuesto.²⁸¹

Hecha la notificación, los afectados por la reclamación tendrán un plazo de diez días para contestarla, debiendo cumplir con los mismos requisitos formales de aquella.

Con la contestación o sin ella, el tribunal examinará en cuenta si existen hechos sustanciales y controvertidos, caso en el que recibirá la causa a prueba con un término probatorio de diez días. Si no se recibiere la causa a prueba, o se extinguiese el plazo para rendirla, se ordenará traer los autos en relación.²⁸²

El día de la vista de la causa se llevará a efecto la relación y se oirán los alegatos de los abogados, en caso de haber, solo cuando las partes expresamente lo soliciten y el Tribunal así lo disponga.²⁸³ Oída la relación de los alegados el tribunal resolverá de inmediato la reclamación o la dejará en acuerdo. De dejarla en acuerdo, el tribunal dictará el fallo dentro de los quince días siguientes. Sin perjuicio de esto, el tribunal podrá decretar las medidas que estime necesarias para la más adecuada resolución del asunto de que conozca.²⁸⁴

El tribunal procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho, fundando el fallo y e indicando con precisión el estado en que queda el proceso eleccionario o la situación que haya sido materia de la reclamación.²⁸⁵

El procedimiento general dispone que contra este fallo solamente procederá recurso de reposición, pero en el caso particular de las organizaciones comunitarias también procederá apelación ante el Tribunal Calificador de Elecciones.²⁸⁶

c) La Comisión Electoral.²⁸⁷

i. Concepto y composición.

No habiendo un concepto legal, podemos definir a la Comisión Electoral como aquél órgano transitorio e independiente del directorio que tiene a su cargo la organización y dirección de las elecciones internas de la organización.

Esta comisión estará conformada por cinco miembros de la organización, los que deberán tener, a lo menos, un año de antigüedad en la respectiva organización,²⁸⁸ salvo cuando se trate de la constitución de esta, no pudiendo ser parte del actual directorio ni ser candidatos a igual cargo. Su conformación se realizará en una asamblea extraordinaria convocada para tal efecto.²⁸⁹

²⁸¹ Artículo 18 de la Ley N° 18.593.

²⁸² Artículo 20 de la Ley N° 18.593.

²⁸³ Artículo 22 de la Ley N° 18.593.

²⁸⁴ Artículos 23 y 24 de la Ley N° 18.593.

²⁸⁵ Artículo 25 de la Ley N° 18.593.

²⁸⁶ Artículo 26 de la Ley N° 18.593, relacionado con el artículo 25, inciso 2°, de la Ley N° 19.418.

²⁸⁷ Artículo 10, letra k), de la Ley N° 19.418.

²⁸⁸ En este punto la ley erra al omitir a las organizaciones comunitarias funcionales, al establecer que la antigüedad debe darse “*en la respectiva junta de vecinos*”.

²⁸⁹ Artículo 18, letra f), de la Ley N° 19.418.

ii. **Funcionamiento y deberes.**

La comisión desempeñará sus funciones en el tiempo que medie entre los dos meses anteriores a la elección y el mes posterior a la realización de esta.

Corresponderá a esta velar por el normal desarrollo de los procesos electorarios y de los cambios de directorio, estando facultada para impartir instrucciones y adoptar medidas que considere necesarias para tal efecto.

Del mismo modo, este órgano cumplirá las funciones de calificar las elecciones de la organización, realizar los escrutinios y custodiar las cédulas y demás antecedentes electorales hasta el vencimiento del plazo establecido para presentar reclamaciones y solicitud de nulidad.

Como se mencionó anteriormente, las postulaciones para las elecciones de directorio de la organización deberán realizarse ante esta comisión.²⁹⁰

d) Comisión Fiscalizadora de Finanzas.

Es el órgano al que le corresponde revisar las cuentas e informar a la asamblea general sobre el balance o cuenta de los resultados, inventario y contabilidad de la organización comunitaria.²⁹¹ No posee una definición legal.

Estará compuesta por tres miembros, con duración anual, los que serán elegidos en la asamblea extraordinaria convocada tras la obtención de la personalidad jurídica de la organización, en la que se escogerá el directorio definitivo y la comisión fiscalizadora de finanzas.²⁹²

Su funcionamiento está directamente relacionado con el deber que tiene el directorio de presentar anualmente un balance o cuenta de resultados, según el sistema contable con que operen, el que deberá ser sometido a la aprobación de la asamblea.²⁹³

Resulta cuestionable que la ley no haya dispuesto que el cargo de director y de miembro de la comisión fiscalizadora de finanzas son incompatibles entre sí, como sí lo hizo con la comisión electoral. A pesar de esto, esta previsión ha sido contemplada en los modelos de estatutos entregados por las municipalidades.

2.3.6. El patrimonio.

Las organizaciones comunitarias tienen un patrimonio independiente de sus miembros, el que les permite desarrollar sus actividades para propender a sus objetivos. Esto es una manifestación del principio de separación, de aplicación general a las personas jurídicas.²⁹⁴

En la misma línea, y por ser legalmente organizaciones sin fines de lucro, los bienes y utilidades del patrimonio no podrán ser repartidos de ninguna forma entre los miembros de la organización. De aquí que, por mandato legal, en caso de disolución el patrimonio se

²⁹⁰ Artículo 21 de la Ley N° 19.418.

²⁹¹ Artículo 32 de la Ley N° 19.418.

²⁹² Artículo 9 de la Ley N° 19.418.

²⁹³ Artículo 32 relacionado con los artículos 22 letra d) y 23 letra d) de la Ley N° 19.418.

²⁹⁴ ALESSANDRI R., Arturo; SOMARRIVA U., Manuel; VODANOVIC H., Antonio, *Tratado de derecho civil*, cit. (n° 108), p. 589.

aplique a los fines determinados por los estatutos, quedando expresamente prohibido el paso de los bienes de este al dominio de alguno de los afiliados.²⁹⁵

a) Composición y administración.

El patrimonio de las organizaciones comunitarias estará integrado por las cuotas o aportes ordinarios y extraordinarios que acuerde la asamblea; las donaciones o asignaciones por causa de muerte que se le hicieren; los bienes muebles o inmuebles que adquiriere a cualquier título; la renta obtenida por la gestión de centros comunitarios, talleres artesanales y cualesquiera otros bienes de uso de la comunidad, que posea; los ingresos provenientes de beneficios, rifas, fiestas sociales y otros de naturaleza similar; las subvenciones, aportes o fonos fiscales o municipales que se le otorguen; las multas cobradas a sus miembros en conformidad con los estatutos, y los demás ingresos que perciba a cualquier título.²⁹⁶

Todos los bienes que conforman el patrimonio serán administrados por el presidente de la organización, quien será civilmente responsable hasta de la culpa leve en el desempeño de dicha función, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera corresponder.²⁹⁷

b) Control de las cuentas y fondos.

Las organizaciones comunitarias deberán confeccionar anualmente un balance o cuenta de resultados, según el sistema contable con que operen, y someterlo a aprobación de la asamblea.

Como se mencionó con anterioridad, el cumplimiento de esto será deber del directorio de la organización, y su revisión corresponderá a la comisión fiscalizadora de finanzas. Su incumplimiento será causal de censura para todo el directorio de la organización.²⁹⁸

Por disposición legal, los fondos de las organizaciones comunitarias deberán mantenerse en bancos o instituciones financieras legalmente reconocidas, a nombre de la respectiva organización. No podrá mantenerse en caja o en dinero efectivo una suma superior a dos unidades tributarias mensuales.²⁹⁹

c) Otorgamiento de subvenciones y otros aportes fiscales o municipales.³⁰⁰

Para postular al otorgamiento de subvenciones y otros aportes fiscales o municipales, las organizaciones comunitarias deberán presentar un proyecto que contemple los objetivos, justificación y costos de las actividades.

Para la formalización del otorgamiento de estas, el municipio respectivo y la organización beneficiaria deberán suscribir un convenio en el que establezcan la modalidad y el monto a asignar, el tiempo de ejecución del proyecto, el detalle de los gastos y la forma en que se rendirá cuenta de los mismos. En caso de que el financiamiento involucre aportes de la comunidad, esto deberá documentarse antes de la celebración del convenio.

Señala la ley que toda acción de la autoridad que signifique una discriminación arbitraria respecto de la asignación de subvenciones, aportes o fondos fiscales o municipales, será

²⁹⁵ Artículo 33 de la Ley N° 19.418.

²⁹⁶ Artículo 26 de la Ley N° 19.418.

²⁹⁷ Artículo 22 de la Ley N° 19.418.

²⁹⁸ Artículo 32 de la Ley N° 19.418.

²⁹⁹ Artículo 31 de la Ley N° 19.418.

³⁰⁰ Artículo 26 bis de la Ley N° 19.418.

susceptible de acción de reclamación según lo dispuesto en el art. 136 de la Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

Al respecto de esta remisión a la ley orgánica de municipalidades, hay que consignar un problema. En principio, el texto original de la Ley N° 19.418 no hacía tal remisión, sino que solo contemplaba la prohibición de discriminación. Luego, con la primera modificación a la ley vecinal llevada a cabo por la Ley N° 19.483, se agregó la remisión expresa al artículo 136 de la ley municipal, el que originalmente versaba sobre el reclamo de ilegalidad municipal.

El problema surge a raíz de que actualmente, tras la incorporación de un nuevo Título VI, *de las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales*, el artículo 136 está referido a esta materia. En efecto, la actual remisión debería ser al artículo 151 del mismo cuerpo legal, que es el que al día de hoy regula el reclamo de ilegalidad. Con todo, el texto legal no ha sido modificado hasta el momento.

2.3.7. Tratamiento tributario y beneficios especiales.³⁰¹

El artículo 29 de la ley vecinal establece una serie de beneficios tributarios a favor de las organizaciones comunitarias. Estas estarán exentas de todas las contribuciones, impuestos y derechos fiscales y municipales, con excepción de los establecidos por el D.L. N° 825, sobre el impuesto a las ventas y servicios.

Esto significa una gran ventaja que tienen las organizaciones comunitarias por sobre las entidades sin fines de lucro reguladas en el Código Civil.³⁰² En efecto, mientras que la regla general es que las corporaciones y fundaciones estarán afectas al pago del impuesto a la renta o de primera categoría,³⁰³ del impuesto a la herencia, asignaciones y donaciones³⁰⁴ y del impuesto territorial, las entidades comunitarias estarán exentas de dichas cargas. Del mismo modo, la interpretación administrativa ha sido uniforme al entender esta exención general también como una franquicia de carácter aduanero.³⁰⁵

Se establece además como un beneficio especial de las organizaciones comunitarias el que gocen por el solo ministerio de la ley del privilegio de pobreza, siendo una excepción al otorgamiento de este privilegio previa sentencia judicial.³⁰⁶ Además, en las actuaciones que no sean cubiertas por tal privilegio, gozarán de una rebaja de un 50% en los derechos arancelarios correspondientes a notarios, conservadores y archiveros.

Por último, la ley vecinal dispone que en el caso de las donaciones y asignaciones testamentarias que se hagan en favor de estas organizaciones, estas estarán exentas de todo impuesto y del trámite de insinuación en el caso de las donaciones entre vivos.

³⁰¹ Artículo 29 de la Ley N° 19.418.

³⁰² VÁSQUEZ U., Luis; JUPPET E., Fernanda, *Derecho del tercer sector: corporaciones, fundaciones y cooperativas* (1ª ed., Santiago, Legal Publishing, 2014), p. 42.

³⁰³ Artículos 3 y 40 del Decreto Ley N° 824, *aprueba texto que indica de la ley sobre impuesto a la renta*, de 31 de diciembre de 1974.

³⁰⁴ Ley N° 16.271, *ley de impuestos a la herencia, asignaciones y donaciones*, de 10 de julio de 1965, salvo las excepciones establecidas su artículo 18.

³⁰⁵ Dictámenes N° 57.072, de 5 de septiembre de 2013; N° 51.476, de 14 de octubre de 2004, N° 50.456, de 11 de noviembre de 2003, Contraloría General de la República.

³⁰⁶ Artículo 131 del Código de Procedimiento Civil.

Como norma especial, aunque incluida en la regla general de exenciones tributarias de las organizaciones comunitarias, señala la Ley N° 17.235, *sobre impuesto territorial*, que estarán exentos del 100% del pago del impuesto territorial los bienes raíces que cumplan con las disposiciones de la ley de organizaciones comunitarias.³⁰⁷ Esto también significa un privilegio que tienen estas entidades por sobre el resto de las corporaciones y fundaciones del Código Civil, las que únicamente podrán gozar de tal exención cuando sus bienes raíces estén destinados exclusivamente a la educación, investigación o extensión, y siempre que no produzcan renta por actividades distintas a dichos objetos.³⁰⁸

Finalmente, a propósito del incentivo a las donaciones por medio de beneficios tributarios contemplado en la ley de donaciones, si bien las organizaciones comunitarias no son mencionadas como donatarios directos (a diferencia de las corporaciones y fundaciones del Título XXXIII del Libro I del Código Civil),³⁰⁹ estas sí son consideradas como destinatarias de los aportes del Fondo Mixto de Apoyo Social establecido por esta ley, teniendo el beneficio exclusivo de no necesitar estar incorporadas en el Registro de Instituciones Donatarias para recibir tales asignaciones.³¹⁰

2.3.8. Otros beneficios y limitaciones especiales.

Al margen de los beneficios contenidos en la Ley N° 19.418 y de los otros privilegios ya mencionados, podemos encontrar otras prerrogativas dispersas en otros cuerpos normativos.

Establece la Ley N° 20.815, que regula la realización de bingos, loterías u otros sorteos similares, con fines de beneficios o solidaridad, que las personas jurídicas sin fines de lucro, incluidas las organizaciones comunitarias, podrán realizar, en el ámbito local, actividades de carácter no habitual tales como bingos, rifas, loterías u otros sorteos similares de bienes muebles. Tales actividades sólo podrán realizarse con propósitos solidarios o de beneficencia a favor de terceros, o para el financiamiento de los fines propios de cada institución, debiendo informar al municipio respectivo y rendir cuenta de sus resultados a los organismos con los cuales estuvieren vinculados.³¹¹

Asimismo, con la creación de los Servicios Comunitarios y Ciudadanos de Radiodifusión de Libre Recepción, se dispuso que podrán ser titulares de las concesiones de este servicio las organizaciones que hagan constar sus fines comunitarios y ciudadanos, estando expresamente mencionadas las organizaciones comunitarias regidas por la Ley N° 19.418.³¹² Lo mismo ocurre con las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción, considerándose a estas agrupaciones como habilitadas para ser concesionarias locales de carácter comunitario.³¹³

³⁰⁷ Artículo 2, relacionado con el Cuadro anexo “Nómina de exenciones al impuesto territorial”, I. Exención del 100%, B), n° 6, de la Ley N° 17.235, *sobre impuesto territorial*, de 16 de diciembre de 1998.

³⁰⁸ Artículo 2, relacionado con el Cuadro anexo “Nómina de exenciones al impuesto territorial”, I. Exención del 100%, A), n° 2 y 3, de la Ley N° 17.235.

³⁰⁹ Artículo 2 de la Ley N° 19.885, *Incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos*, de 6 de agosto de 2003.

³¹⁰ Artículo 3 de la Ley N° 19.885.

³¹¹ Artículo único de la Ley N° 20.815, *regula la realización de bingos, loterías u otros sorteos similares, con fines de beneficios o solidaridad*, de 27 de junio de 2015.

³¹² Artículos 7 y 9 de la Ley N° 20.433, *crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana*, de 4 de mayo de 2010.

³¹³ Artículo 15 ter de la Ley N° 18.838, *crea el Consejo Nacional de Televisión*, de 30 de septiembre de 1989.

Seguidamente, la Ley General de Urbanismo y Construcciones también reconoce ciertas prerrogativas estas organizaciones. En este sentido, a propósito del objeto de prevenir el deterioro de un sector o barrio, la municipalidad tendrá el deber de promover la participación de la comunidad, y en particular de las organizaciones comunitarias, las que podrán desarrollar directamente acciones de conservación de las aceras y de los árboles y plantaciones en los espacios de uso público, proponer anualmente planes de obras de las unidades vecinales, y participar en la instalación de casetas para teléfono público y refugio en paraderos de locomoción colectiva.³¹⁴

En cuanto a las limitaciones, sumándose a la prohibición de perseguir fines de lucro y de realizar acciones proselitistas en materias políticas o religiosas,³¹⁵ la ley de vecinal establece que las organizaciones comunitarias no podrán obtener patente para expendio de bebidas alcohólicas.³¹⁶

2.3.9. Relación con la administración comunal.

a) El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

La Ley N° 20.500, *sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, reemplazó al antiguo «Consejo Económico y Social de la Comuna» por el actual «Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil», consagrándose como un órgano de participación ciudadana al interior de cada municipalidad.³¹⁷

El Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil es un ente de carácter colegiado y representativo, destinado a hacer efectivo el principio de participación ciudadana en materia municipal.³¹⁸ Este consejo es presidido por el alcalde y elegido por las organizaciones comunitarias y de interés público de la comuna, estando integrado por estas mismas entidades y pudiendo también conformarse hasta en una tercera parte de su total por representantes de asociaciones gremiales, de organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.³¹⁹

El número de integrantes del consejo, su organización, competencia y funcionamiento serán establecidos por cada municipio en un reglamento elaborado por el alcalde y sometido a la aprobación del concejo municipal.³²⁰ Para esto las municipalidades utilizarán el reglamento tipo propuesto por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el que establece que cada consejo deberá contar con una cantidad determinada de organizaciones comunitarias territoriales y otra cantidad de sus pares funcionales.³²¹

Las funciones legales de este consejo son predominantemente de acceso a la información y consulta, teniendo el alcalde el deber si informarle acerca de los presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo y sobre las modificaciones al plan regulador, disponiendo de

³¹⁴ Artículo 82 del Decreto con Fuerza de Ley N° 458, *aprueba ley general de urbanismo y construcciones*, de 13 de abril de 1976.

³¹⁵ Artículo 3 de la Ley 19.418.

³¹⁶ Artículo 30 de la Ley N° 19.418.

³¹⁷ Artículo 33, número 1), de la Ley N° 20.500.

³¹⁸ CELIS D., Gabriel, *Organización administrativa del Estado* (1ª ed., Santiago, Editorial El Jurista, 2016), p. 175.

³¹⁹ Artículo 94 de la Ley N° 18.695.

³²⁰ Artículo 94, inciso 5°, Ley N° 18.695.

³²¹ Reglamento tipo de Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de 27 de abril de 2012.

quince días hábiles para formular sus observaciones.³²² Asimismo, durante el mes de mayo de cada año, el consejo deberá pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, así como sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el concejo, estando habilitado para interponer el recurso de reclamación municipal establecido en la misma ley.³²³

Del mismo modo, la ley orgánica de municipalidades establece el deber del alcalde de dar cuenta pública al concejo, al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil y al consejo comunal de seguridad pública, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad, debiendo ser invitados también a esta sesión del concejo, las principales organizaciones comunitarias de la respectiva comuna o agrupación de comunas.³²⁴

Este organismo también operará como una entidad de carácter consultivo en materia de asignación y cambio de denominación de bienes municipales y de los nacionales de uso público que correspondan,³²⁵ como asimismo, de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales del territorio comunal.³²⁶ También podrá solicitar al concejo municipal que se pronuncie, a más tardar el 31 de marzo de cada año, sobre materias de relevancia local que deban ser consultadas a la comunidad por intermedio de esta instancia, *“como asimismo la forma en que se efectuará dicha consulta, informando de ello a la ciudadanía”*.³²⁷

Con todo, a nuestro juicio las atribuciones de este órgano son bastantes restringidas, acentuándose tal limitación luego de que la reforma introducida por la Ley N° 20.500 eliminara el fin que se reconocía legalmente al antiguo Consejo Económico y Social de la Comuna, cuyo objeto era *“asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna”*.³²⁸ En efecto, este organismo no posee más funciones que las ya mencionadas, limitando la participación ciudadana a una de carácter consultivo e informativo.

b) La Unidad de Desarrollo Comunitario.

Dentro de la organización interna de las municipalidades se ubican un conjunto de unidades dispuestas para el apoyo en la realización de sus funciones.³²⁹ Entre estas unidades, necesariamente deberá existir una Unidad de Desarrollo Comunitario.³³⁰

Esta unidad será la encargada de relacionarse directamente con las organizaciones comunitarias presentes en la comuna, actuando como asesora en la promoción de desarrollo de la comuna, y correspondiéndole prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y constitución legal, y promover su efectiva participación en el municipio.

³²² Artículo 94, inciso 8°, Ley N° 18.695.

³²³ Artículo 94, inciso 9°, Ley N° 18.695.

³²⁴ Artículo 57 de la Ley N° 18.695.

³²⁵ Artículo 5, letra c), Ley N° 18.695.

³²⁶ Artículo 79, letra k), Ley N° 18.695.

³²⁷ Artículo 79, letra n), Ley N° 18.695.

³²⁸ Artículo 94 de la Ley N° 18.695, actualizada al 26 de julio de 2006.

³²⁹ BERMÚDEZ S., Jorge, *Derecho administrativo general*, cit. (n. 146), p. 749.

³³⁰ Artículo 15 de la Ley N° 18.695.

Del mismo modo, a esta unidad la corresponde proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, “*medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo*”.³³¹

2.3.10. Extinción de las organizaciones comunitarias.³³²

Las organizaciones comunitarias podrán extinguirse por la declaración de su disolución, pudiendo distinguirse entre aquella voluntariamente acordada por la propia asamblea de la organización y aquella declarada por la autoridad municipal mediante decreto alcaldicio.

Tal como indicamos previamente, en caso de disolución el patrimonio las organizaciones comunitarias deberá aplicarse a los fines que determinen sus estatutos, los que señalarán la forma de liquidación y el destino de los bienes. En ningún caso los bienes de la organización disuelta podrán pasar al dominio de alguno de sus afiliados.³³³

i. Disolución voluntaria.

Las organizaciones comunitarias podrán disolverse por acuerdo de la asamblea general adoptado por la mayoría absoluta de los afiliados con derecho a voto.³³⁴ Dicha votación deberá ser materia de asamblea extraordinaria convocada a tal efecto.³³⁵

Con todo, declarada la disolución esta deberá hacerse constar en el registro municipal de organizaciones comunitarias.³³⁶

ii. Disolución por disposición municipal.³³⁷

Señala la ley que la disolución de las organizaciones comunitarias deberá ser declarada de verificarse alguna de las siguientes hipótesis: a) por incurrir en alguna de las causales de disolución previstas en los estatutos; b) por haber disminuido sus integrantes a un porcentaje o número, en su caso, inferior al requerido para su constitución, durante un lapso de seis meses, situación que podrá ser comunicada al secretario municipal respectivo por cualquiera de los afiliados de la organización; o c) por caducidad de la personalidad jurídica, como efecto no subsanar dentro del plazo las observaciones formuladas por el secretario municipal por el incumplimiento de los requisitos para la constitución de la organización.

Esta disolución deberá ser declarada mediante decreto alcaldicio fundado y notificada al presidente de la organización respectiva, personalmente o, en su defecto, por carta certificada. Sin perjuicio de esto, la organización guardará el derecho de reclamar ante el tribunal electoral regional correspondiente, dentro de un plazo de treinta días contado desde la notificación.

Al respecto, tanto la ley de organizaciones comunitarias como la de tribunales electorales regionales no entregaron más detalles sobre esta reclamación. Ante esto, el auto acordado del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, sobre la tramitación y procedimientos de los

³³¹ Artículo 22 de la Ley N° 18.695.

³³² Título IV de la Ley N° 19.418.

³³³ Artículo 32 relacionado con el artículo 9, letra i), de la Ley N° 19.418.

³³⁴ Artículo 34 de la Ley N° 19.418.

³³⁵ Artículo 18, letra g), de la Ley N° 19.418.

³³⁶ Artículo 6 de la Ley N° 19.418.

³³⁷ Artículos 35 y 36 de la Ley N° 19.418.

tribunales electorales regionales,³³⁸ ha establecido que en la tramitación de esta reclamación se estará a lo dispuesto en las reglas del procedimiento común aplicado por estos tribunales.³³⁹

2.4. Las organizaciones comunitarias de grado superior.

Desde la primera ley vecinal de 1968 se ha reconocido con distinta intensidad la facultad que tienen las organizaciones comunitarias para constituir organismos que las representen en los distintos grados de la vida nacional.

Como ya vimos, mientras que la Ley N° 16.880 contempló la creación de agrupaciones, uniones comunales, federaciones provinciales y confederaciones nacionales, todas en su carácter de territorial o funcional, la Ley N° 18.893 deliberadamente contempló únicamente la facultad de constituir uniones comunales territoriales o funcionales.

La actual normativa vecinal, por su parte, ha dado un reconocimiento y regulación progresivo a estas realidades, comenzando con su entrada en vigencia por reconocer a las agrupaciones de juntas de vecinos y a las uniones comunales territoriales y funcionales. Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.500, se legisló en torno a la posibilidad de formar federaciones, provinciales y regionales, y confederaciones nacionales, todas de naturaleza territorial o funcional, dictándose posteriormente el Decreto N° 1.317 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Reglamento para la Constitución, Regulación y Funcionamiento de Federaciones y Confederaciones de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos y de Organizaciones Comunitarias Funcionales*, de 5 de noviembre de 2013.

Con todo, la regulación de todas estas agrupaciones de organizaciones comunitarias ha sido poco sistemática, y su estudio poco desarrollado. Es por esto que, a modo de propuesta, sugerimos utilizar la terminología y categorías que ha desarrollado tanto la legislación³⁴⁰ como la doctrina laboral³⁴¹ en torno a los «grados sindicales», en los que están contenidos los «sindicatos base» y todo el resto de las «organizaciones sindicales de grado superior» que estos pueden constituir.

El concepto de «grado» no está contenido en la Ley N° 19.418, pero sí se utiliza una vez en su reglamento, no de forma general sino solo a propósito de la obligación del presidente del directorio de la unión comunal de informar a los otros directores “*acerca del contenido del proyecto de estatutos de la organización de superior grado que se propone constituir o a la cual se integrará la unión comunal*”.³⁴² Siguiendo esta línea, y para el mejor entendimiento del tema federativo a nivel vecinal, proponemos también hablar de las «organizaciones comunitarias base» y de las «organizaciones comunitarias de grado superior» que aquellas pueden conformar.

Dicho esto, podemos diferenciar cuatro tipos diferentes de agrupaciones: las uniones comunales, correspondientes al segundo grado de organización vecinal, las federaciones provinciales o regionales, identificables indistintamente como de tercer grado (debido a la

³³⁸ Auto acordado del Tribunal Calificador de Elecciones, *que regula la tramitación y los procedimientos que deben aplicar los Tribunales Electorales Regionales*, de 25 de junio de 2012.

³³⁹ Número 64°, del auto acordado del Tribunal Calificador de Elecciones de 25 de junio de 2012.

³⁴⁰ Artículos 267 y 268 del Código del Trabajo.

³⁴¹ GAMONAL C., Sergio, *Derecho colectivo del trabajo* (2ª ed., Santiago, Legal Publishing, 2011), p. 444.

³⁴² Artículo 5 del Reglamento de federaciones y confederaciones de uniones comunales, cit. (n. 197).

facultad de las uniones comunales de agruparse tanto a nivel provincial como regional) y las confederaciones nacionales, ubicadas como el cuarto y último grado de organización vecinal. Haremos una breve mención de cada una, debiendo dejar para otro trabajo un análisis más profundo en cuanto a sus estatutos, directorios, asambleas, patrimonios y atribuciones.

i. Las agrupaciones vecinales.³⁴³

La ley reconoce la facultad exclusiva de las juntas de vecinos de constituir agrupaciones en una misma población y en sectores territoriales de una misma comuna, que tengan continuidad o proximidad geográfica, y que se propongan soluciones a problemas comunes.

En seguida, se establece que un reglamento señalará las normas que faciliten la agrupación de las juntas de vecinos en sectores, cuando las circunstancias propias de la comuna lo hagan aconsejable.

Con todo, hasta el momento no se ha regulado a nivel reglamentario la constitución, funcionamiento ni atribuciones de estas organizaciones, a las que tampoco se les reconoce legalmente la posibilidad de obtener personalidad jurídica. Es por todo esto que, por el momento, estas agrupaciones no constituyen más que una realidad de hecho y no calificable como un grado diferente de organización comunitaria.

ii. Las uniones comunales.³⁴⁴

La ley reconoce a las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias la facultad de agruparse entre sí al interior de una misma comuna para constituir una o más uniones comunales que las representen y formulen ante quien corresponda las proposiciones que acuerden sus miembros.³⁴⁵ En cuanto a su naturaleza, aunque la ley no lo reconozca expresamente, estas organizaciones constituyen una forma de federación de organizaciones comunitarias acotada al territorio comunal.

Las uniones comunales tienen como objeto legal “*la integración y el desarrollo de sus organizaciones afiliadas y la realización de actividades educativas y de capacitación de los vecinos.*”³⁴⁶ Asimismo, cuando sean requeridas podrán asumir la defensa de los intereses de las organizaciones comunitarias en las esferas gubernamentales, legislativas y municipales.

Para constituir una unión comunal deberá celebrarse una asamblea a la que asistan representantes de un porcentaje mínimo de las respectivas organizaciones existentes en la comuna correspondiente. En el caso de las juntas de vecinos, deberán concurrir a lo menos un treinta por ciento de las existentes en la comuna respectiva, y en el caso de las organizaciones comunitarias funcionales, un veinte por ciento de las organizaciones de la misma naturaleza, como clubes de adulto mayor, clubes deportivos, etc.³⁴⁷

Las uniones comunales serán dirigidas por un directorio compuesto por cinco miembros, al que podrán postularse como candidatos los representantes de las organizaciones comunitarias integrantes. Para su elección, cada representante tendrá derecho a votar por un

³⁴³ Artículo 52 de la Ley N° 19.418.

³⁴⁴ Título VII de la Ley N° 19.418.

³⁴⁵ Artículo 48 de la Ley N° 19.418

³⁴⁶ Artículo 48 i. 2do de la Ley N° 19.418.

³⁴⁷ Artículo 49 relacionado con el artículo 53, inciso 1°, de la Ley N° 19.418.

solo candidato, resultando electos quienes en una misma y única votación obtengan las primeras cinco mayorías, resolviendo los empates por sorteo.³⁴⁸

iii. Las federaciones provinciales y regionales de uniones comunales.

Orgánicamente el reglamento define a las federaciones provinciales de uniones comunales como *“la unión de, a lo menos, un tercio del total de aquellas existentes en la respectiva provincia”*. De igual forma, señala que las federaciones regionales son *“la unión de, a lo menos, un tercio del total de aquellas existentes en la respectiva región”*.³⁴⁹

Las federaciones constarán de una asamblea, la que será su órgano resolutivo superior y estará constituida por la reunión del conjunto de sus uniones comunales afiliadas, representadas por sus respectivos presidentes, sin perjuicio que, en ausencia de éste, dispongan, por acuerdo del respectivo directorio, que serán representadas por otra persona natural asociada. Con todo, los restantes directores de las uniones comunales podrán asistir siempre a las asambleas con derecho a voz. Habrá asambleas ordinarias y extraordinarias.³⁵⁰

Del mismo modo, las federaciones serán dirigidas por un directorio compuesto, a lo menos, por cinco miembros titulares, elegidos de entre las uniones comunales integrantes, en votación directa, secreta e informada, por un período de tres años.³⁵¹

No se establecieron atribuciones, fines ni funciones legales para estas organizaciones de grado superior, relegándose tales aspectos a los estatutos de las mismas.

iv. Las confederaciones de uniones comunales.

Por último, se establece que una confederación nacional de uniones comunales será *“la unión de, a lo menos, un tercio del total de las federaciones regionales”*.³⁵²

En torno a estas el reglamento se limita a establecer un único artículo, el 33, que establece que *“[a] las confederaciones nacionales de uniones comunales de juntas de vecinos y de organizaciones comunitarias funcionales les serán aplicables las normas del Título precedente [De las federaciones provinciales y regionales de uniones comunales], en lo que correspondiere”*. En consecuencia, tampoco se les entregan atribuciones, fines ni funciones legales.

³⁴⁸ Artículo 50 de la Ley N° 19.418.

³⁴⁹ Artículo 4, letras a), b), c) y d), del Reglamento de federaciones y confederaciones de uniones comunales, cit. (n. 197).

³⁵⁰ Artículo 16 del Reglamento, cit. (n. 197).

³⁵¹ Artículos 19 y 21 del Reglamento de federaciones y confederaciones de uniones comunales, cit. (n. 197).

³⁵² Artículo 4, letras e) y f) del Reglamento, relacionado con el artículo 54 bis de la Ley N° 19.418.

CAPÍTULO III: LAS JUNTAS DE VECINOS Y ORGANIZACIONES COMUNITARIAS FUNCIONALES EN PARTICULAR.

3.1. Las juntas de vecinos.

Las juntas de vecinos constituyen un tipo especial de organización comunitaria, considerándose las actualmente como las únicas agrupaciones que tienen naturaleza de organización comunitaria de carácter territorial.

Como ya mencionamos, la ley vecinal define a estas organizaciones como “[l]as 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”.³⁵³

Su tratamiento legislativo ha variado considerablemente según cuál ha sido el marco legal vigente. Así, desde la primera ley vecinal, la N° 16.880 de 1968, hasta llegar a la actual Ley N° 19.418, podemos ver cómo a estas entidades se les han entregado más o menos atribuciones legales en las más variadas materias, cómo se les ha reconocido una mayor o menor capacidad de agrupación e incidencia por sobre el plano local, y, por sobre todo, cómo se les ha dotado de un régimen jurídico tremendamente cambiante.

3.1.1. Discusión en torno a la unicidad o pluralidad vecinal.

Para efectos de individualizar las diferentes posturas que se dan en esta discusión, proponemos utilizar la terminología expuesta por la doctrina laboral a propósito del debate, de similar aunque no idéntica naturaleza, que se da respecto de los sindicatos en la regulación del derecho colectivo del trabajo.³⁵⁴ En este sentido, hablaremos de «pluralidad vecinal» para referirnos a la posibilidad de crear tantas juntas de vecinos como se estime conveniente para la satisfacción de los intereses de los residentes de una unidad vecinal, sin otros límites que los que establezca la propia ley en lo relativo a los quorum mínimos para tal efecto. Por otro lado, hablaremos de «unidad vecinal», o, de forma menos ambigua, de «unicidad vecinal», para referirnos al sistema que admite la existencia de una junta única de vecinos que represente con carácter unitario a todos los habitantes de la misma unidad vecinal que voluntariamente se afilien a ella.

Los promotores de la unicidad vecinal arguyen que las juntas de vecinos son las únicas organizaciones comunitarias representantes de una unidad territorial, por lo que deben estar dotadas de un estatuto especial que evite su atomización y paralelismo ilimitado.³⁵⁵ Del mismo modo, defienden este modelo desde la consideración de estas como “*el eslabón más directo de ejercicio de las funciones públicas en beneficio de la población*”, siendo un “*organismo participativo por excelencia en que se conjugan los intereses público[s] y privado[s]*”, con capacidad de “*ejercicio de potestades hasta hoy ejercidas por organismos*

³⁵³ Artículo 2, letra b) de la Ley N° 19.418.

³⁵⁴ Al respecto, revisar a THAYER A., William; NOVOA F., Patricio, *Manual de derecho del trabajo* (3ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003) II. *Sindicatos y negociación colectiva, los convenios 87 y 98 de la OIT y su impacto en la legislación chilena.*; o CISTERNAS R., Lamberto, *La libertad sindical: principales aspectos doctrinarios, legislativos y convencionales* (1ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970), p. 39.

³⁵⁵ Mensaje N° 394-321, *Comunica al Excelentísimo Tribunal Constitucional el nombre y domicilio del abogado que representará a S.E. el Presidente de la República en el Requerimiento que indica*, de 7 de mayo de 1991, p. 6.

públicos”.³⁵⁶ En último término, la existencia de juntas únicas de vecinos podría significar un mayor poder representativo ante a la autoridad, una mayor capacidad de negociación e incidencia, y una herramienta de mayor integración de la población local.

Por otro lado, quienes defienden la existencia de un sistema de pluralidad vecinal, lo hacen principalmente desde la tutela de ciertos derechos fundamentales como la libertad de asociación, el derecho a participar en igualdad de oportunidades y el de igualdad ante la ley. Sin perjuicio de la conveniencia práctica que podría aparejar la existencia de juntas únicas de vecinos, para los defensores de la libertad de asociación no habría argumento suficiente como para limitar la libre constitución de este tipo de corporaciones o para reconocer solamente a una organización (la legalmente reconocida) atribuciones y derechos por sobre todas las otras que, de constituirse paralela y posteriormente, quedarían con el estatuto de meras agrupaciones de hecho.³⁵⁷

Con todo, respecto de esta discusión, la voluntad del legislador no ha sido uniforme. En 1968, con la Ley N° 16.880 se estableció un primer sistema de unicidad vecinal, creándose las unidades vecinales como “*el territorio jurisdiccional de las juntas de vecinos*”³⁵⁸ y estableciendo que “[d]eterminados los límites de una Unidad Vecinal, sólo podrá constituirse en ella una Junta de Vecinos personalidad jurídica y de los beneficios que reconoce esta ley”.³⁵⁹ Igual lógica se aplicó a las uniones comunales, a las federaciones provinciales (que bajo el modelo de organización territorial provincial vigente en dicha época constituían el penúltimo grado mayor de agrupaciones vecinales), y para la Confederación Nacional de Juntas de Vecinos. Respecto de esta última, solo podía constituirse legalmente al reunir representantes de a lo menos 20 federaciones provinciales,³⁶⁰ del total de 25 provincias en que se dividía el Estado de Chile en esa época.

Posteriormente, la Ley N° 18.893 supuso un cambio radical en el modelo vecinal, instaurando un sistema de pluralidad de juntas de vecinos. En este sentido, se estableció que al determinar el territorio de las unidades vecinales, esto se debía hacer “*de manera tal que siempre sea posible constituir en él, a lo menos, tres juntas de vecinos*”.³⁶¹ El mismo criterio se utilizó para las uniones comunales, estableciendo que “[p]odrá existir más de una unión comunal de cada tipo de organización en la comuna o agrupación de comunas”.³⁶² Respecto de las federaciones y confederaciones, en cambio, no se dispuso regla alguna, pues estas no fueron reconocidas por dicho marco legal.

Con estos antecedentes se presentó el proyecto de ley que se convirtió en la Ley N° 19.418, el que en un principio disponía que “*solo podrá existir una junta de vecinos, en cada unidad vecinal y cada persona sólo podrá pertenecer a una junta de vecinos*”³⁶³, definiendo las unidades vecinales como el ámbito territorial “*en el cual se constituye y desarrolla sus*

³⁵⁶ *Ibíd.*, p. 10.

³⁵⁷ *Requerimiento de un grupo de Diputados respecto del inciso primero del artículo 36 del proyecto de ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales*, de 22 de abril de 1991, p.2.

³⁵⁸ Artículo 7 de la Ley N° 16.880.

³⁵⁹ Artículo 9 de la Ley N° 16.880.

³⁶⁰ Artículo 53 de la Ley N° 16.880.

³⁶¹ Artículo 29 de la Ley N° 18.893.

³⁶² Artículo 33 de la Ley N° 18.893.

³⁶³ Artículo 35 del proyecto original de Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales, *Historia de la Ley 19.418*, cit. (n. 79), p. 16.

funciones una junta de vecinos”.³⁶⁴ En la misma línea, el proyecto reconocía la facultad de las juntas de vecinos de constituir “*una unión comunal*”,³⁶⁵ requiriendo para esto contar con representantes de “*la mitad más una*”³⁶⁶ de las organizaciones existentes en la comuna. Por último, el proyecto contemplaba tres disposiciones transitorias tendientes a unificar a las juntas de vecinos y uniones comunales existentes en una misma comuna, y a que estas modificasen sus estatutos en atención a este nuevo carácter único de las organizaciones.³⁶⁷

Fue en este contexto que, durante la tramitación del proyecto, se presentó un requerimiento por inconstitucionalidad formulado por treinta y un diputados con fecha 22 de abril de 1991, en el que se solicitó al Tribunal Constitucional declarar la inconstitucionalidad de dichas disposiciones. Este requerimiento concluyó con la dictación de la sentencia rol N° 126, de 14 de mayo de 1991, la que zanjó constitucionalmente esta discusión.

En su pronunciamiento, el Tribunal Constitucional estableció que tanto las juntas de vecinos como uniones comunales corresponderían a la categoría de organismos que la Constitución Política reconoce como «grupos intermedios», los que por disposición del artículo 1 del texto constitucional deben ser reconocidos y amparados por el Estado, garantizando su adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.³⁶⁸

En relación a esto, se indicó que los referidos grupos intermedios constituyen una de las vías contempladas por la Constitución para favorecer la participación de las personas en la vida nacional,³⁶⁹ constituyendo un deber del Estado el asegurar el derecho a participar “*con igualdad de oportunidades*”.³⁷⁰

En otro orden de ideas, se señaló que, si bien la Constitución preceptúa que para gozar de personalidad jurídica las asociaciones deben constituirse en conformidad a la ley, no podría admitirse que se impusiesen legalmente requisitos de tal naturaleza que llegasen a significar una imposibilidad de constituir determinada asociación, o una restricción a asociarse que no estuviera fundada en las prohibiciones que la propia Constitución establece, o una desigualdad de oportunidades para ejercer el derecho de asociación. Si tal circunstancia se diera, se estaría conculcando la esencia misma del derecho a asociarse, a gozar de personalidad jurídica y a participar en la vida nacional.³⁷¹

Teniendo esto en consideración, al revisar el contenido de las normas impugnadas, el tribunal determinó que “*si bien no hacen obligatorio el incorporarse a la junta de vecinos única, coartan la libertad de toda persona que quiera ejercer su derecho a participar en la vida nacional a través de una junta de vecinos y a formarla y asociarse con quien lo desee dentro del ámbito territorial correspondiente, creándose de esta manera un impedimento para así hacerlo y obligándose consecuentemente a que, si se quiere ejercer tal derecho, se tenga como único camino el formar parte de esa única junta de vecinos permitida*”.³⁷²

³⁶⁴ Artículo 2 letra b) del proyecto original de la Ley N° 19.418, cit. (n. 79).

³⁶⁵ Artículo 46 del proyecto original de la Ley N° 19.418, cit. (n. 79).

³⁶⁶ Artículo 47 del proyecto original de la Ley N° 19.418, cit. (n. 79).

³⁶⁷ Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera del proyecto original de la Ley N° 19.418, cit. (n. 79).

³⁶⁸ Considerandos 1°, 2° y 3°, Sentencia rol N° 126, de 14 de mayo de 1991, Tribunal Constitucional de Chile.

³⁶⁹ Artículo 1 inciso final de la Constitución Política de la República.

³⁷⁰ Considerando 4°, Sentencia rol N° 126, de 14 de mayo de 1991, Tribunal Constitucional de Chile.

³⁷¹ Considerandos 7° y 8°, Sentencia rol N° 126, de 14 de mayo de 1991, Tribunal Constitucional de Chile.

³⁷² Considerando 10°, Sentencia rol N° 126, de 14 de mayo de 1991, Tribunal Constitucional de Chile.

En relación a esto, se estimó que la junta única de vecinos “*adquiriría una singularidad excluyente de toda otra entidad de similar naturaleza, advirtiéndose que la alternativa que se ofrece a los ciudadanos de no incorporarse a ella y de dar origen a otra organización distinta, no les permitiría actuar en igualdad de condiciones en comparación con aquella junta única ni disponer de personalidad jurídica con homólogo tratamiento*”.³⁷³

Con base en esta argumentación el Tribunal Constitución procedió a declarar la inconstitucionalidad de la totalidad de las disposiciones impugnadas, ordenando su eliminación del texto. De esta forma, el máximo intérprete constitucional dio término a la discusión en torno a la admisibilidad de un sistema de juntas únicas de vecinos, optando por consagrar un sistema de pluralidad vecinal, que a juicio del órgano sería el que se ajusta a la esencia de los derechos de asociación y participación reconocidos por nuestra Constitución.

El mismo criterio interpretativo fue utilizado por el tribunal en su sentencia rol N° 200-94, de 7 de octubre de 1994, también durante el trámite de discusión de la ley vecinal, para declarar la inconstitucionalidad de la disposición que exigía “*la voluntad conforme de a lo menos un veinte por ciento de los vecinos residentes en la respectiva unidad vecinal*”³⁷⁴ para constituir una junta de vecinos.

En este requerimiento el tribunal estimó que, si bien no se estaba en presencia de una afectación de un derecho de asociación en su esencia propiamente tal, sí se establecía una exigencia que impedía su libre ejercicio, afectando también el principio de igualdad de oportunidades para originar y constituir juntas de vecinos.³⁷⁵

Debido a esto, la actual Ley N° 19.418 dispone que “*en cada unidad vecinal podrá existir una o más juntas de vecinos*”³⁷⁶, las que tienen la facultad de “*constituir una o más uniones comunales*”³⁷⁷ en la misma comuna. Del mismo modo, ya no se pide un porcentaje de vecinos residentes en la misma unidad vecinal para constituir la junta de vecinos, sino un número claramente establecido y que permita la efectiva asociación de las personas.³⁷⁸

Este sistema de libertad de asociación en la constitución de juntas de vecinos y uniones comunales, fue replicado en la posterior incorporación normativa de las demás organizaciones territoriales de grado superior. En estas, si bien no se establece expresamente un sistema de libertad de constitución, se puede inferir su vigencia del deber de las municipalidades de llevar “*un registro público, en el que se inscribirán las federaciones que se constituyeren en su territorio*”,³⁷⁹ y de los requisitos relativamente bajos de reunión de organizaciones inferiores para constituir una de grado superior, que en la práctica permiten la existencia paralela de hasta tres confederaciones nacionales y tres federaciones provinciales o regionales paralelas.³⁸⁰

No obstante, hay que precisar que la ley aun admite una hipótesis de limitación a la libertad de constituir juntas de vecinos, la que se da en los casos de exención del número mínimo de

³⁷³ Considerando 12°, Sentencia rol N° 126, de 14 de mayo de 1991, Tribunal Constitucional de Chile.

³⁷⁴ Boletín 111-06, Informe de la comisión mixta, recaído en el proyecto de Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, de 20 de agosto de 1994.

³⁷⁵ Considerandos 8° y 13°, Sentencia rol N° 200-94, de 7 de octubre de 1994, Tribunal Constitucional de Chile.

³⁷⁶ Artículo 36 de la Ley N° 19.418.

³⁷⁷ Artículo 48 de la Ley N° 19.418.

³⁷⁸ Artículo 40 de la Ley N° 19.418.

³⁷⁹ Artículo 8 del Reglamento de federaciones y confederaciones de uniones comunales, cit. (n. 197).

³⁸⁰ Artículo 4 del Reglamento de federaciones y confederaciones de uniones comunales, cit. (n. 197).

vecinos requeridos para constituir una de estas organizaciones en una «localidad alejada» de la sede comunal respectiva. En esta situación, por expreso mandato legislativo, solo podrá autorizarse la existencia de una junta de vecinos en dicha localidad.³⁸¹

3.1.2. Reglas especiales sobre la constitución de las juntas de vecinos

Como ya se mencionó, en cada unidad vecinal podrán existir una o más juntas de vecinos,³⁸² y podrán afiliarse a ellas quienes tengan a lo menos catorce años de edad y residencia en la unidad vecinal respectiva.³⁸³

En cuanto al número de voluntades necesarias para constituir válidamente una junta de vecinos, la ley exigirá un número determinado de vecinos residentes en la misma unidad vecinal según cual sea la cantidad de habitantes de la respectiva comuna o agrupación de comunas: cincuenta vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta diez mil habitantes; cien vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de diez mil y hasta treinta mil habitantes; ciento cincuenta vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de treinta mil y hasta cien mil habitantes; y doscientos vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de cien mil habitantes.³⁸⁴

No obstante, y como ya mencionamos, mediante resolución alcaldicia el cumplimiento de este requisito podrá no ser exigible para constituir una junta de vecinos en localidades alejadas de la sede comunal respectiva, si ellas tuvieran un número de habitantes inferior al mínimo exigido para constituir una junta de vecinos, es decir, cincuenta vecinos. Al respecto, el concepto de «localidades» o no ha sido legalmente determinado, por lo que la determinación del mismo constituye una cuestión de hecho que el municipio deberá calificar.³⁸⁵ Con todo, de darse esta hipótesis, en estas localidades solo podrá autorizarse la existencia de una junta de vecinos.

Para efectos de la aplicación general de este requisito, las municipalidades deberán solicitar al Instituto Nacional de Estadísticas los antecedentes censales necesarios.³⁸⁶

3.1.3. Objetivos y funciones legales de las juntas de vecinos.³⁸⁷

Una de las innovaciones más apreciables al comparar la actual ley vecinal con la regulación anterior del año 1989, es la incorporación de un amplio catálogo de objetivos, funciones y atribuciones de las juntas de vecinos, tal como lo hizo la primera ley de 1968.

Al respecto, hay que señalar que, a diferencia del proyecto original ingresado al Congreso, que agrupaba funciones y atribuciones bajo un solo anunciado de “[c]orresponderá a las *juntas de vecinos*”,³⁸⁸ el texto aprobado de la ley optó por diferenciar entre «objetivos» y «funciones» en dos articulados separados.

³⁸¹ Artículo 40 de la Ley N° 19.418.

³⁸² Artículo 37 de la Ley N° 19.418.

³⁸³ Artículo 39 de la Ley N° 19.418.

³⁸⁴ Artículo 40, inciso 1°, de la Ley N° 19.418.

³⁸⁵ Dictámenes N° 34.133, de 7 de julio de 2004, y N° 45.274, de 17 julio de 2013, Contraloría General de la República.

³⁸⁶ Artículo 40, inciso 2° y 3°, de la Ley N° 19.418.

³⁸⁷ Título V, párrafo 2°, *De las funciones y atribuciones*, de la Ley N° 19.418.

³⁸⁸ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley 19.418*, cit. (n. 79), p. 17.

Con todo, debe entenderse que estas atribuciones serán complementarias a aquellas que ya poseen las juntas de vecinos por el hecho de ser un tipo de organización comunitaria.

a) Objetivos de las juntas de vecinos.

Señala la ley vecinal que las juntas de vecinos tendrán por objetivo “*promover la integración, la participación y el desarrollo de los habitantes de la unidad vecinal*”³⁸⁹, correspondiéndoles, en particular:³⁹⁰

- i. Representar a los vecinos ante autoridades, instituciones o personas para celebrar o realizar actos, contratos, convenios o gestiones conducentes al desarrollo integral de la unidad vecinal.
- ii. Aportar elementos de juicio y proposiciones que sirvan de base a las decisiones municipales.
- iii. Gestionar la solución de los asuntos o problemas que afecten a la unidad vecinal, representando las inquietudes e intereses de sus miembros en estas materias, a través de los mecanismos que la ley establezca.
- iv. Colaborar con las autoridades comunales, y en particular con las jefaturas de los servicios públicos, en la satisfacción y cautela de los intereses y necesidades básicas de la comunidad vecinal.
- v. Ejecutar, en el ámbito de la unidad vecinal, las iniciativas y obras que crean convenientes, previa información oportuna de la autoridad, de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas correspondientes.
- vi. Ejercer el derecho a una plena información sobre los programas y actividades municipales y de servicios públicos que afecten a su comunidad vecinal.
- vii. Proponer programas y colaborar con las autoridades en las iniciativas tendientes a la protección del medio ambiente de la comuna y, en especial, de la unidad vecinal.

De lo expuesto es posible concluir que el legislador ha utilizado dos técnicas de delimitación de finalidades. Efectivamente, si bien se ha empleado una técnica de «enumeración concreta», a través de la individualización de los siete fines especiales que se establecen respecto de estas entidades, esto se ha hecho sin perjuicio de la «cláusula general» establecida a través del objetivo universal de “*promover la integración, la participación y el desarrollo de los habitantes de la unidad vecinal*”³⁹¹, la que permite una amplia posibilidad de acción a las estas entidades vecinales, tal como ocurre con las municipalidades.³⁹²

³⁸⁹ Artículo 42 de la Ley N° 19.418.

³⁹⁰ *Ibíd.*

³⁹¹ *Ibíd.*

³⁹² FERNÁNDEZ R., José, *Derecho municipal chileno*, cit. (n. 41), p. 30.

b) Funciones de las juntas de vecinos.

Para el logro de estos objetivos, la ley dispone que las juntas de vecinos cumplan las siguientes funciones, todas contenidas en el artículo 43 de la ley vecinal, y que clasificaremos en cuatro categorías diferentes:

i. De promoción:

- Promover la defensa de los derechos constitucionales de las personas.
- Promover el desarrollo del espíritu de comunidad, cooperación y respeto a la diversidad y el pluralismo entre los habitantes de la unidad vecinal.
- Promover la creación y el desarrollo de las organizaciones comunitarias funcionales y de las demás instancias contempladas en la ley.
- Impulsar la integración a la vida comunitaria de todos los habitantes de la unidad vecinal y, en especial, de los jóvenes.
- Estimular la capacitación de los vecinos en general y de los dirigentes en particular, en materias de organización, gestión y en aspectos necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Impulsar la creación y la expresión artística, cultural y deportiva, y de los espacios de recreación y encuentro de la comunidad vecinal.
- Velar por la integración al desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la unidad vecinal.
- Impulsar planes y proyectos orientados a resolver los problemas sociales más agudos de cada unidad vecinal.
- Proponer y desarrollar iniciativas que movilicen solidariamente recursos y capacidades locales, y busquen el apoyo de organismos gubernamentales y privados para la consecución de dichos fines.
- Promover el progreso urbanístico y el acceso a un hábitat satisfactorio de los habitantes de la unidad vecinal.
- Velar por la protección del medio ambiente y de los equilibrios ecológicos.

ii. De colaboración:

- Colaborar con la municipalidad y organismos públicos competentes en la proposición, coordinación, información, difusión y ejecución de medidas tendientes al resguardo de la seguridad ciudadana.
- Colaborar con la respectiva municipalidad en la identificación de las personas y grupos familiares que vivan en condiciones de pobreza o se encuentren desempleados en el territorio de la unidad vecinal.
- Colaborar en la efectiva focalización de las políticas sociales hacia las personas y los grupos familiares más afectados.
- Promover y colaborar con las autoridades correspondientes en la observancia de las normas sanitarias y en la ejecución de programas de higiene ambiental, especialmente a través de campañas de educación para la defensa del medio ambiente y de tratamiento de residuos domiciliarios.
- Servir de nexo con las oficinas de colocación de empleos existentes en la comuna, en relación con los requerimientos de los sectores cesantes de la población.
- Preparar y proponer anualmente al municipio y a los servicios públicos que correspondan, proyectos de mejoramiento del hábitat.

- Procurar la buena calidad de los servicios a la comunidad, tanto públicos como privados.

iii. De opinión e información:

- Emitir su opinión en el proceso de otorgamiento y caducidad de patentes de bebidas alcohólicas y colaborar en la fiscalización del adecuado funcionamiento de los establecimientos en que se expendan.
- Ser oídas por la autoridad municipal en la definición de los días, características y lugares en que se establecerán las ferias libres y otros comercios callejeros.
- Ser oídas por la autoridad municipal en la elaboración del plan anual de obras comunales.
- Conocer los proyectos municipales o de los servicios públicos correspondientes que se ejecutarán en la unidad vecinal.
- Conocer anualmente los diagnósticos y los programas de los servicios públicos que se presten a los habitantes de su territorio.
- Conocer anualmente los programas, cobertura y problemas de los servicios privados que reciban aportes públicos y de los servicios de transporte y telecomunicaciones.
- Determinar las principales carencias en: vivienda, pavimentación, alcantarillado, aceras, iluminación, áreas verdes, espacios deportivos y de recreación, entre otras.

iv. De ejecución:

- Emitir certificados de residencia a los vecinos que lo requieran.
- Servir como órganos informativos de la comunidad vecinal sobre materias de utilidad pública.
- Propender a la obtención de los servicios, asesorías, equipamiento y demás medios que las organizaciones necesiten para el mejor desarrollo de sus actividades y la solución de los problemas comunes.

Respecto de todas estas funciones, la ley establece que para el ejercicio de estas y de las demás que señalen los estatutos u otras normas legales, las juntas de vecinos deberán elaborar los correspondientes programas de actividades y proyectos específicos de ejecución, así como el respectivo presupuesto de ingresos y gastos, para cada período anual. Estos documentos deberán ser aprobados en asamblea extraordinaria, por la mayoría de los socios presentes.³⁹³

Según la clasificación propuesta para las funciones que se reconocen legalmente a las juntas de vecinos, podemos constatar que la ley se concentra principalmente en dotar a estas organizaciones con funciones de carácter colaborativo en la labor que cumplen los órganos públicos, y en especial de las municipalidades, en materia de seguridad ciudadana, implementación de políticas sociales, en la correcta aplicación de las normas sanitarias, en la promoción del empleo y mejoramiento del hábitat.

Un segundo grupo de funciones agrupa a aquellas de carácter consultivo e informativo. Estos dos grupos de funciones constituyen el principal cauce de participación ciudadana en la administración local, ya sea mediante la colaboración, consulta o información.³⁹⁴

³⁹³ Artículo 44 de la Ley N° 19.418.

³⁹⁴ FERNÁNDEZ R., José, *Derecho municipal chileno*, cit. (n. 41), p. 28

En otra línea, la ley reconoce diferentes funciones de promoción que deben cumplir estas organizaciones en el mejoramiento de la vida comunitaria, en capacitación de los dirigentes vecinales, en la creación de organizaciones comunitarias funcionales, en el desarrollo de la cultura y el arte, entre otras. Con todo, estas funciones se establecen más como una suerte de «guía» del actuar de estas entidades, sin dotarlas de herramientas que las diferencien de otras corporaciones o agrupaciones que se atribuyan iguales funciones.

Por último, encontramos un acotado grupo de funciones de carácter ejecutivo, entre las que se encuentran el emitir certificados de residencia (una atribución privativa de las juntas de vecinos, como mencionamos en la historia de la Ley N° 20.718, en el capítulo anterior), el servir de órganos informativos en materias de utilidad pública, y la “*propensión*” a obtener servicios, asesorías, equipamiento y medios para el mejor desarrollo de las actividades de las organizaciones y la solución de los problemas comunes. Este grupo de funciones fue especialmente reducido durante la tramitación del proyecto de ley vecinal, suprimiéndose aquellas funciones que originalmente se reconocían en ejecución de obras de equipamiento comunitario y mejoramiento urbano, de planes y programas municipales y de obras de adelanto en general.³⁹⁵

Ante la carencia de un mayor desarrollo de funciones ejecutivas, se evidencia la inexistencia de un efectivo traspaso de poder desde el gobierno central o las municipalidades hacia las juntas de vecinos. En efecto, la Ley N° 19.418 ha delimitado el actuar de estas organizaciones principalmente al de agentes colaboradores y consultivos, antes que entidades que puedan ejercer por sí mismas funciones de gestión de los espacios públicos y mejoramiento urbano, o que, al menos, tomen acuerdos con carácter vinculante respecto de las autoridades públicas.

3.1.4. Otras facultades y atribuciones especiales de las juntas de vecinos.

La ley vecinal establece un derecho exclusivo que gozarán las juntas de vecinos, cual es el de acceder a un local para su funcionamiento regular.

Unido a este derecho, se establece el deber de las municipalidades de velar por la existencia de a lo menos una sede comunitaria por unidad vecinal, debiendo garantizar que su uso esté abierto a todas las organizaciones comunitarias existentes en dicho territorio. Sin perjuicio de esto, tendrán la obligación de facilitar la utilización de locales o recintos propios o que estén bajo su administración, para la realización de las sesiones ordinarias o extraordinarias de aquellas juntas de vecinos que no cuenten con una sede social adecuada para tal efecto.³⁹⁶ Al respecto, pese a que la ley establece el derecho a acceder a un local para su funcionamiento regular como una atribución propia de las juntas de vecinos, el deber correlativo de las municipalidades de velar por la existencia de al menos una sede comunitaria por unidad vecinal es relativo a todas las organizaciones comunitarias, por lo que el uso de esta no podrá ser considerado como exclusivo de las juntas de vecinos, no existiendo un «principio de jerarquía» en su uso.³⁹⁷

Adicionalmente, la ley vecinal reconoce a las juntas de vecinos la facultad de delegar el ejercicio de algunas de sus atribuciones a comités de vecinos, así como la de encomendar el

³⁹⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley 19.418*, cit. (n. 79), p. 18.

³⁹⁶ Artículo 28 de la Ley N° 19.418.

³⁹⁷ Dictamen N° 19.036, de 23 de mayo de 2001, Contraloría General de la República.

estudio o la atención de asuntos específicos a comisiones formadas de su propio seno. Sin embargo, estos comités y comisiones no podrán obtener personalidad jurídica, quedando su acción sometida y limitada a la junta de vecinos respectiva.³⁹⁸

En lo tocante a atribuciones reconocidas en otros cuerpos legales, podemos mencionar las atribuciones de consulta que reconoce la ley orgánica de municipalidades a las juntas de vecinos. Por un lado, es medianamente concordante con lo establecido en la ley vecinal al establecer el derecho a consulta previa de estas entidades respecto del otorgamiento, renovación y traslado de patentes de alcoholes.³⁹⁹ Medianamente, debido a que mientras la ley vecinal establece la facultad de opinar en el otorgamiento y caducidad, la ley municipal lo hace respecto de su otorgamiento, renovación y traslado.

Con todo, la opinión de la junta de vecinos no es vinculante para el municipio, por lo que si no la emite en el plazo fijado por la autoridad municipal, o si emite una opinión desfavorable, no queda condicionada la decisión que tome la autoridad edilicia.⁴⁰⁰

Por otra parte, la ley municipal también reconoce a las juntas de vecinos el derecho a consulta previa en el otorgamiento de patentes a las salas de cine destinadas a la exhibición de producciones cinematográficas de contenido pornográfico.⁴⁰¹

Por último, la ley general de urbanismo y construcciones impone que para la instalación de torres soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones de más de doce metros de altura, se deberá, como trámite esencial, informar a las juntas de vecinos correspondientes, las que podrán realizar sus observaciones al respecto. Del mismo modo, establece que en la ejecución de obras de urbanización, edificación e instalaciones complementarias, la municipalidad respectiva deberá informar a todas las juntas de vecinos de la unidad vecinal correspondiente sobre los anteproyectos, subdivisiones y permisos que señala dicha ley.⁴⁰²

3.1.5. El Fondo de Desarrollo Vecinal.⁴⁰³

Otra novedad de la Ley N° 19.418 fue la creación en cada municipalidad de un Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), el que tiene por objeto apoyar proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados exclusivamente por las juntas de vecinos.

Este fondo, que es administrado por cada municipalidad, está compuesto por los aportes municipales, de los vecinos o beneficiarios, y por los contemplados anualmente con cargo al Presupuesto General de Entradas y Gastos de la Nación, los que se distribuirán entre las municipalidades en la misma proporción en que ellas participen en el Fondo Común Municipal. Este último es el *“mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades”*,⁴⁰⁴ que opera a través de mayores aportes de parte de las

³⁹⁸ Artículo 41 de la Ley N° 19.418.

³⁹⁹ Artículos 65, letra o), de la Ley N° 18.695, y 43, número 1, letra f), de la Ley N° 19.418.

⁴⁰⁰ Dictámenes N° 50.153, de 30 de diciembre de 1999; N° 29.206, de 4 de agosto de 2000; N° 46.861, de 15 de noviembre de 2002; N° 25.859, de 31 de mayo 2005, Contraloría General de la República.

⁴⁰¹ Artículo 65, letra q), de la Ley N° 18.695

⁴⁰² Artículos 116 y 166 bis F de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

⁴⁰³ Título V, párrafo 3°, de la Ley N° 19.418.

⁴⁰⁴ Artículo 122 de la Constitución Política de la República.

municipalidades con más recursos, que ayudan a financiar la operación de aquellas que cuentan con una menor capacidad financiera.

Será el concejo comunal respectivo el que deberá establecer por vía reglamentaria las modalidades de postulación y operación del FONDEVE, cuidando *“que dicho reglamento establezca condiciones uniformes, no discriminatorias y transparentes en el procedimiento de asignación, así como reglas de inhabilidad que eviten los conflictos de intereses y aseguren condiciones objetivas de imparcialidad”*.⁴⁰⁵

A raíz de la remisión hecha por esta norma, las bases de postulación y demás detalles del fondo han sido desarrollados y gestionados a través de la respectiva Dirección de Desarrollo Comunitario de cada municipalidad. Debido a esto, las áreas de postulación variarán según cada municipio, pudiendo estar enmarcadas en temáticas como infraestructura, equipamiento, gestión comunitaria, espacios públicos, desarrollo social, medio ambiente, entre otros.

3.2. Las organizaciones comunitarias funcionales.⁴⁰⁶

3.2.1. Concepto y ejemplares de organizaciones comunitarias funcionales.

Este tipo de organización comunitaria es definido legalmente como *“[a]quella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva”*.

En principio, el texto original de la ley remitía la definición sustantiva de este concepto a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (la que contemplaba el actual concepto), y a la *“legislación que regule las asociaciones indígenas”*.⁴⁰⁷ Esto se hizo con el *“objeto explicitar que también es organización comunitaria funcional la definida como tal por la legislación que regule las asociaciones indígenas”*.⁴⁰⁸

Con la posterior reforma que incluyó la definición de estas entidades directamente en la ley de organizaciones comunitarias tuvo como consecuencia la eliminación de la referencia a las asociaciones indígenas. Sin embargo, al contrario de lo que han sugerido algunos autores,⁴⁰⁹ estas agrupaciones seguirían siendo *“un tipo de organización comunitaria funcional a la que se aplican las disposiciones de esta ley [la N° 19.418] por mandato del artículo 37 de la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo*

⁴⁰⁵ Artículo 45 i. 2do de la Ley N° 19.418.

⁴⁰⁶ Título VI de la Ley N° 19.418.

⁴⁰⁷ Artículo 2 letra d) del texto original de la Ley N° 19.418.

⁴⁰⁸ Boletín N° 111-06, *Segundo informe de la comisión de gobierno, descentralización y regionalización, recaído en el proyecto de ley sobre juntas de vecinos y organizaciones comunitarias funcionales*, de 16 de julio de 1993, p. 5.

⁴⁰⁹ DIUANA E., Solange; MACÍAS E., José Antonio, *Las juntas de vecinos y organizaciones comunitarias en Chile, análisis de la ley N° 19.418* (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1999), p. 47.

de los indígenas”.⁴¹⁰ Con todo, aquí encontramos una remisión normativa obsoleta, toda vez que el aludido artículo 37 aun remite a la derogada ley vecinal N° 18.893.⁴¹¹

Una última característica que podemos respecto de esta definición es que, a diferencia de las utilizadas en las dos leyes que le precedieron, esta vez el legislador ha optado por plantearla en términos completamente genéricos, sin ejemplificar qué especies de agrupaciones serán o podrán ser de carácter funcional. Sobre esto se puede concluir que los tipos de organizaciones comunitarias funcionales serán infinitos en la medida que no persigan fines de lucro y que no sean contrarias a disposiciones de leyes especiales, ni a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado, al tenor de lo establecido en nuestra Constitución Política.⁴¹²

En tal sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República para declarar la irregularidad de organizaciones comunitarias funcionales que, no estando legalmente habilitadas por la Ley N° 20.564, Ley Marco de Bomberos de Chile, han pretendido ejercer atribuciones propias de este especial tipo de instituciones.⁴¹³

Sin perjuicio de lo anterior, en la práctica este concepto ha sido aplicado para constituir agrupaciones tan variadas como comités de seguridad ciudadana, organizaciones folclóricas, asociaciones indígenas, centros de adulto mayor, centros culturales, centros juveniles, centros de madres, asociaciones de mujeres, centros de padres y apoderados, clubes deportivos, centros de danza, comités de allegados, comités de desarrollo vecinal, comités ambientales, comités de vivienda y comités de propietarios, entre otros.⁴¹⁴

3.2.2. Normas especiales sobre las organizaciones comunitarias funcionales.

A diferencia de lo que ocurre con las juntas de vecinos, respecto de las organizaciones comunitarias funcionales la ley se limita únicamente a establecer normas especiales sobre su constitución y de requisitos para su afiliación.

Al respecto, señala que el número mínimo de personas necesario para constituir una organización comunitaria funcional será de quince en las zonas urbanas y de diez en las zonas rurales.⁴¹⁵

Asimismo, establece que para pertenecer a una organización comunitaria funcional se requerirá tener a lo menos quince años de edad y domicilio en la comuna o agrupación de comunas respectiva.⁴¹⁶

⁴¹⁰ Boletín N° 1844-06, *informe de la comisión de gobierno, descentralización y regionalización, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 19.418 que estableció normas sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*, de 2 de septiembre de 1996, p. 3.

⁴¹¹ Artículo 37 de la Ley N° 19.253.

⁴¹² Artículo 19, numeral 15, inciso 4°, de la Constitución Política de la República de Chile.

⁴¹³ Dictamen N° 19.035, de 11 de marzo de 2015, Contraloría General de la República.

⁴¹⁴ Listado de referencia tomado de MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, *Catastro de Organizaciones de Interés Público*, actualizado al 20 de junio de 2017. [Visible en internet: <http://fondodefortalecimiento.gob.cl/wp-content/uploads/2013/05/catastro-de-organizaciones-de-interes-publico-al-20062017.pdf>].

⁴¹⁵ Artículo 46 de la Ley N° 19.418.

⁴¹⁶ Artículo 47 de la Ley N° 19.418.

CAPÍTULO IV: COMENTARIOS EN TORNO A LA ACTUAL NORMATIVA VECINAL.

En el capítulo anterior hemos cumplido con nuestro objetivo de revisar el actual régimen jurídico de las organizaciones comunitarias desarrollado por la Ley N° 19.418, *sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*,⁴¹⁷ complementándolo con los diversos pronunciamientos administrativos realizados por la Contraloría General de la República y con las disposiciones legales dispersas en otros cuerpos normativos.

Prontos a cumplir cincuenta años desde la dictación de la primera ley de organizaciones comunitarias de 1968, el actual régimen jurídico de estas organizaciones, con las profundas variaciones que ha sufrido durante estas cinco décadas, aún debe seguir mejorándose para permitir de la mejor manera el desarrollo de las estructuras locales y la profundización de los lazos de asociacionismo y cooperación.

Con una mirada crítica, en las siguientes líneas plantearemos algunos desafíos pendientes y algunas propuestas que, sin ánimo de ser la última palabra en esta materia, creemos estarán bien encaminadas para seguir perfeccionando el importante rol que cumplen estas agrupaciones en la construcción de una sociedad más solidaria y organizada.

4.1. Propuestas para el mejoramiento del actual marco legal de organizaciones comunitarias.

4.1.1. En materia de constitución, modificación, disolución y emisión de certificados.

Para fomentar asociacionismo, y en general la vida comunitaria, se requiere que las personas cuenten con las herramientas jurídicas adecuadas para poder formalizar sus iniciativas locales. Si bien el actual sistema de constitución de las organizaciones comunitarias ha significado un avance en términos de simplicidad y agilidad, creemos que esto puede seguir perfeccionándose.

La actual normativa vecinal contempla en el proceso de constitución de las organizaciones comunitarias la realización de una asamblea constitutiva en que estén presentes físicamente a lo menos el número mínimo de personas exigidas legalmente⁴¹⁸ y un ministro de fe competente.⁴¹⁹ Realizada dicha asamblea, deberá realizarse materialmente un depósito del acta constitutiva en la secretaría municipal respectiva, comenzando a correr a partir de dicho momento un plazo de treinta días para la realización de objeciones, las que deberán ser notificadas personalmente o mediante carta certificada. Recién transcurrido dicho lapso temporal, las organizaciones podrán elegir su directorio definitivo.⁴²⁰

A su vez, para modificar posteriormente los estatutos, las organizaciones deberán enviar nuevamente los documentos de la reforma a la secretaría municipal, las que no entrarán a regir sino hasta que el respectivo secretario, dentro de un plazo de treinta días, las apruebe sin realizar objeciones.⁴²¹

⁴¹⁷ Ley N° 19.418, *sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*, de 9 de octubre de 1995.

⁴¹⁸ Artículos 40 y 46 de la Ley N° 19.418.

⁴¹⁹ Artículo 7 de la Ley N° 19.418.

⁴²⁰ Artículo 8 de la Ley N° 19.418.

⁴²¹ Artículo 11 de la Ley N° 19.418.

En contraste con el régimen recién descrito, vemos como un buen referente el modelo de constitución, modificación y disolución de las sociedades comerciales establecido por la Ley N° 20.659, que instauró el régimen simplificado de “Tu empresa en un día” tendiente a radicar la realización de todos estos trámites en una plataforma web administrada por el Ministerio de Economía.⁴²²

Siguiendo la idea de “Tu empresa en un día”, bien podría implementarse un sistema alternativo de constitución para las organizaciones comunitarias, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación, y mediante una plataforma web en que, tal como se hace hoy en materia de sociedades, el mínimo de personas requerido por la ley manifieste su consentimiento para constituir mediante la suscripción de formularios electrónicos.

Del mismo modo, la actual exigencia legal a las municipalidades de tener estatutos tipo para que puedan ser utilizados por quienes los soliciten,⁴²³ podría ser resuelta mediante esta plataforma web, la que podría contener los modelos de estatutos de las organizaciones comunitarias más comunes para ser utilizados por los interesados, relevando de tal deber a los municipios. De esta forma, siguiendo un procedimiento similar al manual de operaciones de la Ley N° 20.659,⁴²⁴ las organizaciones comunitarias podrían constituirse ingresando los datos de la agrupación, adaptando los estatutos para los fines que busquen sus futuros miembros, ingresando posteriormente los datos de los socios debidamente individualizados y autenticados mediante su registro en el sistema, y firmando con firma electrónica o a través de la presentación del “número de atención” a un notario que lo autentique.

Hoy no es indispensable que la constitución de las organizaciones comunitarias se dé a través de funcionarios municipales. Este sistema se implementó como una forma de agilizar un procedimiento de constitución sumamente rígido que originalmente involucraba la participación de intendentes provinciales y del Presidente de la República. Sin embargo, hoy podría centralizarse todo en un solo servicio, como el Registro Civil, para que este lleve los registros de organizaciones comunitarias, sin perjuicio de que estas deban atenerse a los límites de las unidades vecinales y las comunas.

Esto no solo sería un mejoramiento en términos de eficiencia, sino que permitiría poder actualizar de forma más factible algunos registros que ya están a cargo de este servicio, como lo es el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, en razón del cual actualmente las municipalidades tienen la obligación de remitirle sus registros.⁴²⁵

Hecho el trámite, la organización comunitaria podría adquirir personalidad jurídica de forma inmediata, eliminando el acto de depósito del acta constitutiva. Del mismo modo, las objeciones que puedan realizarse a los estatutos también podrían comunicarse a través de esta plataforma electrónica, pudiendo, consecuentemente subsanarlas mediante la misma.

⁴²² Ley N° 20.695, *simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de las sociedades comerciales*, de 8 de febrero de 2013.

⁴²³ Artículo 10, inciso final, de la Ley N° 19.418.

⁴²⁴ Resolución exenta N° 2535, *aprueba manual de operaciones establecido en el decreto n° 45, de 2013, que aprueba reglamento de la ley n° 20.659, que simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de las sociedades comerciales, deroga resolución n° 1.058 exenta de 2013*, de 07 de noviembre de 2013.

⁴²⁵ Artículo 5, inciso 4°, de la Ley N° 19.418.

Respecto a las modificaciones de estatutos, estas también podrían realizarse haciendo uso de este sistema, adjuntado el acta que dé cuenta de la realización de las correspondientes asambleas y la firma de los miembros de la directiva.

Por último, mediante esta plataforma podrían expedirse los certificados de vigencia, los registros de afiliados, de las directivas, e incluso los balances económicos que la ley exige.

4.1.2. Sobre la calificación de las elecciones.

Si bien la Ley N° 19.418 solo menciona a los tribunales electorales regionales a propósito de la posibilidad de presentar reclamaciones en torno a las elecciones de las organizaciones comunitarias, en la ley que trata sobre estos tribunales se ha planteado un nuevo desafío para las organizaciones vecinales.

La Ley N° 18.593 establece que corresponde a los tribunales electorales regionales calificar las elecciones de los grupos intermedios que tengan derecho a participar en la designación de los integrantes de los Consejos Regionales de Desarrollo o de los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil.⁴²⁶

Para esto, como ya vimos en el capítulo anterior, se ha dispuesto la obligación de las organizaciones de comunicar al tribunal respectivo la realización de toda elección que tenga lugar en ellas, dentro del quinto día de efectuadas. De contravenirse esta obligación, se ha facultado a los tribunales para requerir directamente de cualquier autoridad, órgano público, persona, organización, movimiento, partido político, gremio o grupo intermedio, según corresponda, los antecedentes que estime indispensables referentes a las materias pendientes de su resolución, incluso bajo los apercibimientos y apremios de multas que no excedan de una unidad tributaria mensual o arresto hasta de dos meses, determinados prudencialmente por el tribunal.⁴²⁷

Como mencionamos en su momento, este procedimiento ha sido regulado en el auto acordado de tribunales electorales regionales dictado por el Tribunal Calificador de Elecciones en 2012, estableciéndose una serie de requisitos de documentación que deben acompañarse cada vez que las organizaciones comunitarias celebren elecciones.

La consecuencia de no realizar este trámite no solo impedirá que las organizaciones puedan integrar los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil,⁴²⁸ sino que en la práctica, y aun en contra de lo establecido por la Contraloría,⁴²⁹ ha significado que en ocasiones los secretarios municipales se abstengan de registrar a las organizaciones o que no les otorguen sus respectivos certificados de vigencia.

Creemos que debería mejorarse la normativa vigente debido a dos razones. En primer lugar, para que se agilice la calificación de elecciones que se realizan con relativa periodicidad y se eviten dilaciones innecesarias en el pleno ejercicio de las facultades de autogobierno que la legislación reconoce a estas agrupaciones. En segundo término, para que se reconozca la autonomía que han de tener estas agrupaciones, de las que no ha de

⁴²⁶ Artículo 10, numeral 1, de la Ley N° 18.593.

⁴²⁷ Artículo 10 relacionado con el artículo 23 de la Ley N° 18.593.

⁴²⁸ Dictamen N° 72.230, de 4 de octubre de 2016, Contraloría General de la República.

⁴²⁹ Dictamen N° 9.630, de 4 de febrero de 2015, Contraloría General de la República.

presumirse la irregularidad de sus elecciones, sino la buena fe, sin perjuicio de las facultades de impugnación que puedan ejercer sus propios miembros.

En atención a todo esto, creemos que debería modificarse la Ley N° 18.593, ya sea eliminándose la facultad de calificar estas elecciones establecida por el artículo 10, número 1° (sin perjuicio de la de conocer de sus reclamaciones, al tenor del artículo 10, número 2°), o bien, estableciéndose que las elecciones de estas organizaciones han de entenderse aprobadas automáticamente una vez transcurrido un plazo desde su celebración sin que se presenten reclamaciones, el que podría aumentarse de quince a treinta días.

En otro orden de ideas, creemos que en las hipótesis de impugnación de las elecciones de estas entidades debe contemplarse una urgente modificación en su forma de notificación. Actualmente la ley de tribunales electorales regionales dispone que estos *“ordenará[n], a costa del reclamante, la notificación de la reclamación mediante la publicación de un aviso, por una sola vez, en un diario de los de mayor circulación en la ciudad capital de la Región...”* contemplándose que *“[s]i dentro del plazo de diez días el reclamante no hubiere encomendado la notificación, el reclamo se tendrá por no interpuesto”*.⁴³⁰

Esta disposición, además de ser poco eficiente en el contexto actual, conlleva un desincentivo para la realización de reclamaciones que podrían estar completamente justificadas.

Debido a esto creemos que los tribunales deberían comunicar de oficio a la respectiva organización el hecho de haberse interpuesto una reclamación, sin necesidad de publicar en un diario, ya sea por intermedio del secretario municipal respectivo o por carta certificada.

4.1.3. A propósito de la reactivación de las organizaciones inactivas.

Durante la realización de esta investigación pudimos constatar en diferentes municipalidades un problema que se da comúnmente en las organizaciones comunitarias. En la legislación actual la facultad de citar a asamblea recae exclusivamente en el presidente de cada organización, no contemplándose la posibilidad de que los propios miembros puedan auto convocarse reuniendo determinado número de firmas.

Esto ha traído como consecuencia que las organizaciones que queden inactivas durante un periodo relativamente prolongado de tiempo no puedan volver a reunirse si quien fue electo como último presidente no hace el correspondiente llamado a asamblea, pudiendo quedar organizaciones en situación de inactividad incluso en contra de la voluntad de sus miembros.

En este sentido, la solución podría pasar simplemente por consagrar en la ley la facultad para que una cantidad determinada de afiliados puedan auto convocar una asamblea en casos de inactividad o de ausencia del presidente.

⁴³⁰ Artículo 18 de la Ley N° 18.593.

4.1.4. Respetto del llamado a asambleas.

En nuestra opinión el legislador ha sido poco flexible en la regulación de las asambleas de las organizaciones comunitarias. Por un lado, se establece que para el caso de las juntas de vecinos el quorum de funcionamiento que no podrá ser inferior a la cuarta parte del número mínimo legal de personas necesarias para constituir la organización, es decir, de 50 miembros en las comunas más grandes.⁴³¹ Por otro lado, para las organizaciones comunitarias funcionales se dispone que este no podrá ser menor a un cuarto de sus miembros.⁴³²

Al margen de las apreciaciones que se pudieren realizar respecto de los quorum exigidos, se extraña la ausencia de una diferenciación entre una primera y segunda convocatoria a asamblea, como sí ocurre respecto de las asambleas de las corporaciones del Código Civil.⁴³³

En este sentido, creemos conveniente que, tal como establece la regla general de las corporaciones, las asambleas de las organizaciones comunitarias se constituyan en una primera convocatoria con el quorum exigido por la ley y, de no reunirse dicho número, en una segunda con los miembros que asistan.

⁴³¹ Artículo 7, inciso 2°, relacionado con el artículo 40 de la Ley N° 19.418.

⁴³² Artículo 16 de la Ley N° 19.418.

⁴³³ Artículo 8 del Decreto N° 110, *aprueba reglamento sobre concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones que indica*, de 20 de marzo de 1979.

CONCLUSIONES.

A lo largo de esta investigación hemos podido revisar cuál ha sido el curso que han tomado las organizaciones comunitarias en nuestro país durante los últimos cincuenta años.

Su primer reconocimiento legal se dio con la Ley N° 16.880 de 1968, instaurándose un modelo de unicidad vecinal, con juntas únicas de vecinos que en sus territorios exclusivos ejercían de manera monopólica diversas atribuciones de carácter administrativo.

Este modelo original fue ideado para que las organizaciones comunitarias funcionales se desarrollasen en torno a sus pares territoriales, estableciéndose al interior de las juntas de vecinos gobiernos corporativos de carácter integrado, formados tanto por miembros de ellas como por representantes de las principales organizaciones funcionales.

Sin embargo, en un contexto de crisis en el funcionamiento de los municipios y con la ocurrencia del golpe de Estado, este sistema no logró mantenerse.

Con las reformas legales introducidas por la dictadura, se prorrogó de manera indefinida el mandato de las directivas de las organizaciones comunitarias, quedando completamente intervenidas por un Ejecutivo que podía solicitar la renuncia de sus directivas y designar a sus representantes. Durante este periodo, y hasta el fin del mandato de la Junta de Gobierno, las asociaciones vecinales perdieron toda su autonomía y poder de actuación como representantes de la ciudadanía, marginándolas a la completa dependencia del aparato estatal.

Con el retorno a la democracia el país tuvo que enfrentar grandes desafíos en materia vecinal. Con el nuevo marco normativo de la Ley N° 18.893, impuesta en los últimos días del régimen militar, se dio un grave retroceso para las organizaciones comunitarias, desconociéndose todas las atribuciones que inicialmente tenían las juntas de vecinos y relegándose a ser un tipo más de organización comunitaria inserta en un modelo de pluralidad vecinal.

Del mismo modo, con la nueva legislación, reticente a la organización ciudadana, se desconoció la facultad de las organizaciones comunitarias de organizarse en entidades de carácter regional o nacional.

Con todo, la Ley N° 18.893 también significó una simplificación en el régimen de constitución y modificación de las asociaciones vecinales, agilizándose provechosamente el proceso de reconocimiento y la autonomía de estas entidades, las que pasaron a relacionarse directamente con los municipios en sus procesos de constitución y reforma.

Sobre la revisión de estos dos marcos legislativos se dictó la actual Ley N° 19.418 de 1995, el cuerpo normativo vigente en materia de organizaciones comunitarias. Esta ley, con sus diversas modificaciones, ha significado en general una herramienta favorable para la organización vecinal, reconociéndose un nutrido listado de funciones a las juntas de vecinos, pero manteniendo el régimen de estas como organizaciones de derecho privado con poca incidencia en materia de administración y ejercicio de potestades.

En el actual marco normativo establecido por la Ley N° 19.418 se sigue manteniendo la distinción entre organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, aunque con un régimen legal bastante similar, diferenciándose solamente en cuanto al número de personas necesarias para constituir las, los requisitos personales de sus miembros y respecto de las funciones que se reconocen especialmente a las juntas de vecinos.

En este sentido, la actual legislación ha desdibujado los límites entre las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales.

Dicho problema comienza al no reconocerse legalmente a las organizaciones comunitarias territoriales en cuanto categoría jurídica, limitándose a describir a las juntas de vecinos como una especie de estas. Esta falta de conceptualización ha traído como consecuencia una asimilación entre ambas categorías de organizaciones, perdiéndose el sentido de las unidades vecinales y del carácter integrador que deberían tener las juntas de vecinos respecto de las otras organizaciones.

Del mismo modo, con el rechazo constitucional del modelo de unicidad vecinal se ha profundizado la pérdida del papel original de las juntas de vecinos, que era representar a todos los residentes de una unidad territorial determinada y ejercer facultades administrativas que la ley les reconocía con carácter privativo.

En su origen, la Ley N° 19.418 fue un aporte en la simplificación del régimen de constitución y modificación de las organizaciones comunitarias, pero a veintidós años de su publicación se hace necesario actualizar dicho sistema. Creemos que el fomento del asociacionismo ciudadano pasa por quitar barreras en la formalización de estas organizaciones, por lo que sería provechoso utilizar los adelantos tecnológicos para el establecimiento de un régimen alternativo a las asambleas constitutivas y al proceso de validación por parte de los secretarios municipales. En este sentido, la implementación del programa de “Tu empresa en un día” en materia de sociedades comerciales es un buen ejemplo de cómo el Estado ha podido hacer más eficiente el régimen constitutivo de otras personas jurídicas.

Sin perjuicio de esto, la actual ley vecinal ha reconocido la importancia de las organizaciones comunitarias y ha fomentado su crecimiento. Hoy en día vemos cientos de miles de organizaciones desarrollándose al amparo del actual marco normativo, pudiendo optar a beneficios tributarios y procesales significativamente más favorables que el común de las corporaciones y fundaciones de derecho privado.

El Estado ha buscado fomentar la formación de estas organizaciones a través de fondos concursables que permitan un desarrollo autónomo y eficaz para el cumplimiento de sus finalidades. Del mismo modo, se ha procurado hacer efectivo el derecho a la participación por medio de estas entidades, consagrándose un amplio listado de atribuciones de carácter promocional, colaborativo y consultivo, además de la integración del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil al interior de cada municipalidad.

Con todo, la participación que se ha fomentado sigue teniendo un carácter predominantemente pasivo, reconociéndose a las organizaciones pocas funciones de carácter ejecutivo, a diferencia del primer marco legal en torno a las juntas de vecinos.

En consecuencia, hoy las organizaciones vecinales son entidades esencialmente consultivas y colaborativas, mas no verdaderos agentes con capacidad para tomar decisiones y desarrollar autónomamente acciones que tengan un impacto directo en la vida de las personas.

Esto se evidencia aún más al estudiar a las organizaciones comunitarias de grado superior, las que, si bien son reconocidas tanto a nivel provincial, regional y nacional, no son equipadas con atribuciones ni funciones legales para desempeñar en sus territorios.

Del mismo modo, hay diversos aspectos de la actual ley vecinal que pueden ser mejorados para facilitar la constitución y desarrollo de estas organizaciones.

Además de la implementación de un régimen de constitución más sencillo, se hace urgente mejorar el rol que cumplen los tribunales electorales regionales en la calificación de las elecciones de las organizaciones comunitarias. Debe evitarse una tutela excesiva y respetarse la autonomía que tiene que primar en la relación del Estado con las organizaciones sociales.

Se hace necesario cambiar el actual sistema de calificación general de las elecciones por uno en que la actuación de los tribunales sea la excepción, debiendo actuar solo cuando los propios miembros soliciten su intervención, confiando en el funcionamiento de las comisiones electorales y en la buena fe que debe presumirse de las organizaciones sociales.

Por último, también creemos necesario hacer algunos arreglos en materia de citación de asambleas y sus quorum de funcionamiento, todo con el objetivo de mantener la actividad constante debe darse dentro de estas asociaciones, donde la ley no debe actuar como un impedimento sino como un fomento para su funcionamiento.

Con todo, a casi cincuenta años de la dictación de la primera ley vecinal, hoy nuestros barrios son espacios notablemente más favorables para el desarrollo de la vida en comunidad.

Las organizaciones comunitarias y el entramado de organizaciones sociales que componen la sociedad hoy son agentes mucho más relevantes en la gestión de los servicios públicos y en la solución de las problemáticas sociales que lo que eran hace algunas décadas.

El desafío es hacer de esto un proceso irreversible, con un Estado enfocado en entregar más recursos y herramientas destinadas a fortalecer a las comunidades, y con ciudadanos dispuestos a asumir, libre y solidariamente, como propia la responsabilidad de alcanzar las mejores condiciones materiales y espirituales para todos los integrantes de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

ALESSANDRI R., Arturo; SOMARRIVA U., Manuel; VODANOVIC H., Antonio, *Tratado de derecho civil* (1ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998) I: *Partes preliminar y general*.

AYLWIN A., Patricio; AZÓCAR B., Eduardo, *Manual de derecho administrativo* (Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1996).

BARRÍA D., Rodrigo; CÁRDENAS D., Hernán, *Las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales en Chile* (Seminario de titulación para optar al grado de Licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Concepción, Concepción, 1994).

BERMÚDEZ S., Jorge, *Derecho administrativo general* (3ª ed., Santiago, Legal Publishing, 2014).

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Eduardo Frei Montalva: Fe, política y cambio social* (1ª ed., Santiago, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional, 2013).

CARRASCO D., Sergio, *Estatuto de garantías democráticas*, en *Revista de Derecho* 153, Universidad de Concepción (1970).

CASTILLO. D, Adolfo, *Marco histórico del asociacionismo en Chile: tres décadas de cambio*, ahora, en MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, *Asociacionismo Emergente en Chile. Estudios y Reflexiones* (1ª ed., Santiago, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2001).

CELIS D., Gabriel, *Organización administrativa del Estado* (1ª ed., Santiago, Editorial El Jurista, 2016).

CISTERNAS E., Claudia; MIQUEL S., María Paz; NECULQUEO S., Vania, *Cambios en la participación social y política después de la dictadura militar en Chile* (Tesis para optar al título de Trabajadora Social, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2008).

CISTERNAS R., Lamberto, *La libertad sindical: principales aspectos doctrinarios, legislativos y convencionales* (1ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970).

CLARO S., Luis, *Explicaciones de derecho civil chileno y comparado* (2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1978), I: *De las personas*.

CLARO S., Luis, *Explicaciones de derecho civil chileno y comparado* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1978.) II: *De las personas, Tomo tercero*.

DIUANA E., Solange; MACÍAS E., José Antonio, *Las juntas de vecinos y organizaciones comunitarias en Chile, análisis de la ley N° 19.418* (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile, Santiago, 1999).

DUCCI C., Carlos, *Derecho Civil: parte general* (4ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1995).

ESPINOZA, Vicente, *Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987*, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 24 (1998) 72, pp. 71-84.

FERNÁNDEZ R., José, *Derecho municipal chileno* (1ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003).

FREI M., Eduardo, *Esfuerzo de todo un pueblo. Discurso al pronunciar al país el Programa de Promoción Popular, pronunciado el día 10 de diciembre de 1964 en conferencia de prensa con la asistencia de 200 dirigentes*, en *Discursos del Presidente Frei*, vol. 1 (Santiago, La Nación, 1965).

FREI M., Eduardo, *Sexto mensaje del Presidente de la República de Chile don Eduardo Frei Montalva al inaugurar el periodo de sesiones ordinarias del Congreso Nacional*, Primera Parte (Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, 21 de mayo de 1970).

GARCÉS D., Mario, *Tomando su sitio, el movimiento de pobladores de Santiago (1957-1970)* (1ª ed., Santiago, LOM Ediciones, 2002).

GIUSTI, Jorge, *El programa de promoción popular en Chile. Un intento de organización política de los sectores populares*, en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política* 3 (N. 1, 1972).

LYON P., Alberto, *Personas jurídicas* (4ª ed., Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2006).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro* (1ª ed., Santiago, 2000).

RODRÍGUEZ, Alfredo, *Por una ciudad democrática* (Santiago, Colección Estudios Sociales, 1983).

ROJAS D., Ignacio, *¿Vecinos, ciudadanos o consumidores? Juntas de vecinos del gran Santiago* (Memoria para optar al título profesional de antropólogo, Universidad de Chile, Santiago, 2014).

THAYER A., William; NOVOA F., Patricio, *Manual de derecho del trabajo* (3ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003) II. *Sindicatos y negociación colectiva, los convenios 87 y 98 de la OIT y su impacto en la legislación chilena*.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América* (2ª ed., Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1963).

VALDEBENITO I., Alfonso, *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971)* (1ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1973).

VÁSQUEZ U., Luis; JUPPET E., Fernanda, *Derecho del tercer sector: corporaciones, fundaciones y cooperativas* (1ª ed., Santiago, Legal Publishing, 2014).

VIO GROSSI, Francisco, *Organizaciones comunitarias y promoción popular* (Memoria de prueba para optar al grado de licenciado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1967).

HISTORIA LEGISLATIVA.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley no. 16.880: legisla sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias* (La Biblioteca, Santiago de Chile, 1968).

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley no. 18.893 transcripciones y antecedentes: Ley sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales* (La Junta, Santiago de Chile, 1989).

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley no. 18.959: Modifica, interpreta y deroga normas que indica* (La Biblioteca, Santiago de Chile, 1990).

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Historia de la Ley 19.418: junta de vecinos y organizaciones comunitarias funcionales* (La Biblioteca, Santiago de Chile, 1997).

FUENTES NORMATIVAS.

Auto acordado del Tribunal Calificador de Elecciones, *que regula la tramitación y los procedimientos que deben aplicar los Tribunales Electorales Regionales*, de 25 de junio de 2012.

Constitución Política de la República de Chile, de 18 de septiembre de 1925.

Constitución Política de la República de Chile de 1980, de 21 de octubre de 1980.

Circular N° K-23 de la División de Desarrollo Comunitario y Social del Ministerio del Interior, *informa a los Sres. Intendentes Regionales sobre la aplicación del Decreto Ley N° 349, de 1974, y sus modificaciones; Decreto Ley N° 1.439, de 1976, en relación con las Organizaciones Comunitarias regidas por la Ley N° 16.880, de 24 de enero de 1977.*

Decreto N° 1.540 del Ministerio de Justicia, *Reglamento sobre concesión de personalidad jurídica*, de 18 de junio de 1966.

Decreto N° 485 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *aprueba Reglamento orgánico de la corporación de servicios habitacionales*, de 15 de septiembre de 1966.

Decreto N° 1 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, *aprueba reglamento que regula el Catastro de Organizaciones de Interés Público, el consejo nacional que lo administra y los consejos regionales, y el funcionamiento del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, creado por la Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, de 22 de febrero de 2013.

Decreto N° 84 del Ministerio de Justicia, *aprueba Reglamento del Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro*, de 18 de julio de 2013.

Decreto N° 1.317 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Reglamento para la Constitución, Regulación y Funcionamiento de Federaciones y Confederaciones de Uniones Comunes de Juntas de Vecinos y de Organizaciones Comunitarias Funcionales*, de 5 de noviembre de 2013.

Decreto con Fuerza de Ley N° 58, del Ministerio del Interior, *fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*, de 1 de abril de 2014.

Decreto con Fuerza de Ley N° 458, *aprueba nueva ley general de urbanismo y construcciones*, de 3 de noviembre de 2017.

Decreto Ley N° 77, *declara ilícitos y disueltos los partidos políticos que señala*, de 13 de octubre de 1973.

Decreto Ley N° 349, *prorroga mandato de directivas de Juntas de Vecinos y otras Organizaciones*, de 13 de marzo de 1974.

Decreto Ley N° 362, *establece normas sobre nombre de organizaciones comunitarias*, de 13 de marzo de 1974.

Decreto Ley N° 461, *modifica Decreto Ley N° 349 de 1974*, de 27 de mayo de 1974.

Decreto Ley N° 474, *Excluye al Colegio de Abogados de la aplicación de las normas de los artículos que indica del Decreto ley N° 349 de 1974*, de 31 de mayo de 1974.

Decreto Ley N° 573, *estatuto del gobierno y administración interiores del Estado*, de 12 de julio de 1974.

Decreto Ley N° 740, *sobre elección, organización y atribuciones de las Municipalidades*, de 7 de diciembre de 1925.

Decreto Ley N° 897, *modifica Decreto Ley N° 349 de 1974*, de 27 de febrero de 1975.

Decreto Ley N° 911, *deroga decreto ley n° 897, de 1975, y modifica decreto ley n° 349 de 1974*, de 4 de marzo de 1975.

Decreto Ley N° 971, *deroga el Decreto Ley N° 474, de 1974, y excluye al Colegio de Abogados de Chile de la aplicación de las normas que señala*, de 18 de abril de 1975.

Decreto Ley N° 1.183, *determina ordenamiento de ingresos y recursos de instituciones que no persiguen fines de lucro*, de 25 de septiembre de 1975.

Decreto Ley N° 1.289, *ley orgánica de las Municipalidades*, de 14 de enero de 1976.

Decreto Ley N° 1.382, *modifica Decreto Ley N° 1.183 de 1975*, de 2 de abril de 1976.

Decreto Ley N° 1.623, *modifica Decreto Ley N° 349, de 1974, que prorroga el mandato de las directivas de Juntas de Vecinos y otras Organizaciones Comunitarias*, de 29 de diciembre de 1976.

Decreto Supremo N° 1481, *Reglamento de la ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*, de 27 de febrero de 1969.

Decreto Supremo N° 227, *faculta al Ministerio del Interior para cancelar la personalidad jurídica a organizaciones comunitarias en los casos que indica*, de 4 de marzo de 1976.

Ley S/N, *sobre organización i atribuciones de las Municipalidades*, de 12 de septiembre de 1887.

Ley N° 2.960, *reforma la lei orgánica de municipalidades*, de 23 de enero de 1915.

Ley N° 11.860, *fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de las Municipalidades*, de 26 de julio de 1955.

Ley N° 12.535, *autoriza a la Municipalidad de Valparaíso para vender a la Junta de Vecinos del Cerro Mesilla el bien raíz que indica y cuyos deslindes señala, con el fin de que*

esta lo arriende o ceda al Cuerpo de Carabineros, para mantenimiento de un retén en dicho local, de 26 de septiembre de 1957.

Ley N° 16.536, autoriza a las Municipalidades de Valparaíso y Viña del Mar para contratar los préstamos que señala, de 22 de septiembre de 1966.

Ley N° 16.585, modifica la Ley N° 15.076, que fijó el texto refundido del estatuto para los médico-cirujanos, farmacéuticos o químicos farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos dentistas, de 12 de diciembre de 1966.

Ley N° 16.741, establece normas para saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular, de 8 de abril de 1968.

Ley N° 16.880, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, de 7 de agosto de 1968.

Ley N° 17.235, sobre impuesto territorial, de 16 de diciembre de 1998.

Ley N° 17.398, modifica la Constitución Política del Estado, de 9 de enero de 1971.

Ley N° 18.593, ley de los tribunales electorales regionales, de 9 de enero de 1987.

Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, de 31 de marzo de 1988.

Ley N° 18.879, deroga el Decreto Ley N° 349, de 1974, y sus modificaciones, de 19 de diciembre de 1989.

Ley N° 18.834, sobre estatuto administrativo, de 16 de marzo de 2005.

Ley N° 18.838, crea el Consejo Nacional de Televisión, de 30 de septiembre de 1989.

Ley N° 18.883, aprueba estatuto administrativo para funcionarios municipales, de 29 de diciembre de 1989.

Ley N° 18.893, ley sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, de 30 de diciembre de 1989.

Ley N° 18.959, modifica, interpreta y deroga normas que indica, de 24 de febrero de 1990.

Ley N° 18.892, modifica artículo 2° transitorio de la Ley N° 18.893, de 25 de mayo de 1990.

Ley N° 19.096, amplía plazo establecido en el artículo 2° transitorio de la Ley N° 18.893, de 14 de noviembre de 1991.

Ley N° 19.192, *modifica artículo 2° transitorio de la Ley N° 18.893*, de 31 de diciembre de 1992.

Ley N° 19.362, *modifica artículo 2° transitorio de la Ley N° 18.893, sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales*, de 31 de diciembre de 1994.

Ley N° 19.418, *sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias*, de 9 de octubre de 1995.

Ley N° 19.483, *modifica Ley N° 19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias*, de 30 de noviembre de 1996

Ley N° 19.692, *modifica la Ley N° 19.418, en términos de posibilitar la reelección indefinida de dirigentes de organizaciones comunitarias*, de 25 de septiembre de 2000.

Ley N° 19.806, *normas adecuatorias del sistema legal chileno a la reforma procesal penal*, de 31 de mayo de 2002.

Ley N° 19.866, *moderniza la normativa reguladora de los arrendamientos de predios urbanos*, de 11 de abril de 2003.

Ley N° 19.884, *sobre transparencia, limite y control del gasto electoral*, de 5 de agosto de 2003.

Ley N° 19.885, *incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos*, de 6 de agosto de 2003.

Ley N° 20.131, *reduce la edad para participar en juntas de vecinos*, de 17 de noviembre de 2006.

Ley N° 20.227, *modifica diversos cuerpos legales para suprimir funciones administrativas de Carabineros de Chile*, de 15 de noviembre de 2007.

Ley N° 20.433, *crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana*, de 4 de mayo de 2010.

Ley N° 20.500, *sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, de 16 de febrero de 2011.

Ley N° 20.718, *modifica la Ley N° 19.418, habilitando a las juntas de vecinos a otorgar certificados de residencia*, de 2 de enero de 2014.

Ley N° 20.742, perfecciona el rol fiscalizador del concejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales, de 1 de abril de 2014.

Ley N° 20.815, regula la realización de bingos, loterías u otros sorteos similares, con fines de beneficios o solidaridad, de 27 de junio de 2015.

JURISPRUDENCIA.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Dictamen N° 10.440, de 4 de abril de 1997, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 38.231, de 20 de noviembre de 1997, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 50.153, de 30 de diciembre de 1999, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 29.206, de 4 de agosto de 2000, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 19.036, de 23 de mayo de 2001, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 45.097, de 5 de noviembre de 2002, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 46.861, de 15 de noviembre de 2002, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 50.456, de 11 de noviembre de 2003, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 34.133, de 7 de julio de 2004, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 51.476, de 14 de octubre de 2004, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 17.270, de 18 de abril de 2007, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 60.541, de 22 de diciembre de 2008, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 10.032, de 26 de febrero 2009, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 25.254, de 2 de mayo de 2012, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 45.274, de 17 julio de 2013, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 57.072, de 5 de septiembre de 2013, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 57.570, de 29 de julio de 2014, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 9.630, de 4 de febrero de 2015, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 19.035, de 11 de marzo de 2015, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 19.691, de 12 de marzo de 2015, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 25.859, de 31 de mayo 2005, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 61.020, de 31 de julio de 2015, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 3.812, de 15 de enero de 2016, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 28.085, de 14 de abril de 2016, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 72.230, de 4 de octubre de 2016, Contraloría General de la República.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Sentencia rol N° 126, de 14 de mayo de 1991, Tribunal Constitucional de Chile.

Sentencia rol N° 200-94, de 7 de octubre de 1994, Tribunal Constitucional de Chile.

Sentencia rol N° 224-95, de 12 de septiembre de 1995, Tribunal Constitucional de Chile.