

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN AMÉRICA LATINA

HOMENAJE AL PROFESOR
DR. ROLANDO PANTOJA BAUZÁ

GLADYS CAMACHO CÉPEDA
Editora



CONTENIDO

<i>Siglas</i>	6
<i>Preámbulo</i>	11
<i>Biografía</i>	13
<i>Presentación de las colaboraciones y de los autores</i>	31
<i>Prólogo. LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO</i>	
<i>Jaime Rodríguez-Arana</i>	47

Primera Parte CONTRIBUCIONES INTERNACIONALES

– SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO <i>Jorge Fernández Ruiz</i>	79
– EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SALVADOREÑO: ALGUNAS APROXIMACIONES PARA SU APLICACIÓN <i>Henry Alexander Mejía y Yansi Fabiola Alonso Urquilla</i>	105
– DERECHO ADMINISTRATIVO COSTARRICENSE: UNA VISIÓN INTRODUC- TORIA <i>Enrique Rojas Franco</i>	129
– LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA <i>Karlos Navarro Medel</i>	141
– DERECHO ADMINISTRATIVO DOMINICANO <i>Olivo A. Rodríguez Huertas</i>	161

CONTENIDO

- SOBRE LOS ORÍGENES DE LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: LOS CASOS DE FRANCIA, ESPAÑA Y CUBA
Andry Matilla Correa 203
- EL CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: DIFICULTADES PARA SU CONSTRUCCIÓN EN EL DERECHO COLOMBIANO
Jaime Orlando Santofimio Gamboa 235
- APROXIMACIÓN GENERAL A LOS TEMAS FUNDAMENTALES DE LA TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA
Allan R. Brewer-Carías 279
- DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL: IDEIAS FORA DO LUGAR E DO TEMPO?
Carlos Ari Sundfeld 319
- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS SEGÚN LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA DE 2008. UNA NUEVA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR
Juan Carlos Benalcázar Guerrón 341
- RENOVACIONES Y TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PARAGUAYA
Javier Parquet Villagra 381
- PANORAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO URUGUAYO A TRAVÉS DE SUS PROTAGONISTAS
Carlos E. Delpiazzo 401
- PRINCIPIOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
Miriam Mabel Ivanega 419

Segunda Parte CONTRIBUCIONES NACIONALES

- ROLANDO PANTOJA BAUZÁ Y SU CONTRIBUCIÓN A LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA
Gladys Camacho Céspedes 445
- LA CONCEPTUALIZACIÓN FUNCIONAL (O MATERIAL) DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI (EL APORTE DEL PROFESOR ROLANDO PANTOJA BAUZÁ)
Claudio Moraga Klenner 485



CONTENIDO

- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CHILE Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL <i>Enrique Navarro Beltrán</i>	505
- CONTRATACIÓN PÚBLICA ANTE EL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA <i>Francisco Zúñiga Urbina</i>	535
- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE A LA LUZ DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY Nº 20.500 <i>Jaime R. Gallegos Zúñiga</i>	571
- DON ROLANDO PANTOJA BAUZÁ Y LA UNIVERSIDAD PÚBLICA <i>Francisco Zambrano Meza</i>	617



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE A LA LUZ DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY N° 20.500

*Jaime R. Gallegos Zúñiga**

Hay “una nueva forma de entender lo público, no como algo propio del Estado, sino como algo en lo que tiene que participar el ciudadano. Se está rompiendo el monopolio que hasta ahora se pensaba que tenía el Estado frente a los intereses públicos. Y además, está reapareciendo la idea de que el Estado está para fomentar, promover y facilitar que cada ser humano pueda desarrollarse como tal a través del pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos humanos”.

RODRÍGUEZ ARANA, JAIME, *Ética, Poder y Estado*,
RAP, Buenos Aires, 2004, p. 75.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto rendir un más que merecido homenaje a don Rolando Pantoja Bauzá, el jurista más lúcido que he tenido oportunidad de conocer personalmente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. De él tuve la suerte de recibir expresiones de sus vastos conocimientos y también de su generosidad académica y humana, desinteresada y altruista.

De ahí que al recibir la invitación para escribir en esta obra, para mí supuso un honor y un enorme desafío, pues al conocer mis limitaciones, sé que, por más que me esmerase, nunca una investigación de este tipo va a estar a la altura para rendir un tributo suficiente, a quien a lo largo de su fecunda vida académica aportase tanto al Derecho Público chileno e iberoamericano, con sus certeros análisis y profundos estudios.

El escoger una temática a abordar no fue sencillo, ya que los campos que exploró el doctor Pantoja fueron muchos, de ahí que las posibilidades a tratar eran numerosas y variadas y, por ende, difícil de elegir. Mas, decidí buscar sistematizar algunos elementos de la Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, dada la importancia que nuestro homenajeado le atribuyera a esta, a través de un categórico artículo publicado el año 2011 en la revista *Gaceta Jurídica*, en que nos exponía que esta ley constituía un paradigma en la manera cómo concebir el Derecho Público chileno.

* Profesor Asistente del Departamento de Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Magíster en Derecho de los Negocios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.



En específico el profesor Pantoja Bauzá¹ nos afirmaba que “la Ley N° 20.500, no sólo constituye una regulación de las Asociaciones y Gestión Pública, como consta de su epígrafe, sino que se presenta, en realidad, en la evolución constitucional chilena, como el Estatuto Fundacional del Estado Chileno de la Participación, basado en la solidaridad social, importando así una definición de sociedad que viene a representar un compromiso de país nunca antes alcanzado en y por la nación chilena”.

Tal relevancia dada por un jurista de su talla, me motivó a profundizar esta materia, revisando la historia de esta ley, su aplicación práctica por parte del Gobierno y los municipios y la interpretación que le ha dado la jurisprudencia administrativa, con el objeto de poner en manos del lector una sistematización general pero útil –espero– desde un punto de vista práctico, respecto al marco normativo de la participación ciudadana en Chile.

El esquema de esta investigación se estructura en 7 partes y una conclusión. Una primera que pretende exponer los elementos generales en materia de participación ciudadana, una segunda, que se detiene en algunos aspectos propios de la Ley N° 20.500 en sí, para continuar con los cambios introducidos en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el Catástro de Organizaciones de Interés Público y el Fondo Nacional de Fortalecimiento de las Organizaciones Civiles, las modificaciones en el régimen de personas jurídicas sin fines de lucro y su nuevo registro nacional; las transformaciones en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y el proyectado “Estatuto del Voluntariado”, para finalizar con las conclusiones y desafíos futuros que nos depara esta materia.

Permítanme entonces reiterar que este trabajo, más que ser una ambiciosa obra que pretenda aportar en el entendimiento de una ley puntual, fue pensado y redactado para homenajear a uno de aquellos hombres y juristas que nos dejaron un enorme legado, y cuyas enseñanzas serán recordadas por generaciones en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el país y la región, que vieron en él un humanista y jurista ejemplar, y más importante aún, una gran persona.

2. CONCEPTOS GENERALES. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO DEBER DEL ESTADO

Es deber del Estado asegurar la participación de toda persona, con igualdad de oportunidades, en la vida nacional. Ello se desprende

¹ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, 2011, “El año del nuevo Estado chileno del siglo XXI”, Gaceta Jurídica N° 369, pp. 14-15.

del artículo 1º de la Constitución Política de 1980 y también del artículo 2º de la Ley Nº 20.500, que preceptúa: “Es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil”.

Reflexionando respecto al alcance del aludido artículo 1º inciso tercero de la Carta Fundamental se ha sostenido que al Estado le resulta necesario e imperioso, amparar y reconocer las diferentes formas de organización que integran la sociedad.² A su turno, sobre este particular, el profesor Pantoja Bauzá³ nos decía, ya el año 2004, varios años antes de la dictación de la Ley Nº 20.500, que el servicio a la persona humana y la finalidad de bien común llevan a que la Constitución Política de 1980 estimule y regule la participación ciudadana como elemento constitutivo de la institucionalidad.

Por su parte, el ex senador don Sergio Díez también se ha encargado de enfatizar este aspecto, al señalar que “Eso es lo que desea la Constitución,⁴ porque participación implica que el hombre es parte de la vida nacional, por lo que es necesario que asuma su protagonismo,⁵ su papel, su función dentro de ella”.⁶

² SEPÚLVEDA GUTIÉRREZ, LUIS, “Las Asociaciones intermedias y su autonomía como bases y garantía del Estado”, en *XXX Jornadas de Derecho Público. Asociaciones Intermedias, Estado y Bien Común*, t. II, Universidad de Valparaíso, Edeval, Valparaíso, 2000, p. 183.

³ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, *La Organización Administrativa del Estado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2004, pp. 245-247.

⁴ En otras latitudes la Constitución también se ha pronunciado respecto a la partición, así ocurre en España, donde el texto de 1978 le ha incorporado, con el artículo 9.2. como uno de sus principios básicos y como un valor estructurante de todo su ordenamiento jurídico-constitucional, que mandata a los poderes políticos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, Palestra, Temis, versión latinoamericana en base a la duodécima edición, Lima, 2006, p. 978; SÁNCHEZ BLANCO, ÁNGEL, “La participación como coadyuvante del Estado Social y Democrático de Derecho”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 119, 1989, p. 134; BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS, “La participación del ciudadano en la acción social. Una aproximación al régimen jurídico-administrativo del voluntariado”, en Sosa Wagner, Francisco (coord.) “El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI”, *Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, t. I, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, p. 1155).

⁵ La Iglesia Católica también es partidaria de la participación de los individuos en la sociedad, como puede apreciarse en el Catecismo, cuyos artículos 1913 y 1915, señalan respectivamente: “1913: La participación es el compromiso voluntario y generoso de la persona en los intercambios sociales. Es necesario que todos participen, cada uno según el lugar que ocupa y el papel que desempeña, en promover el bien común. Este deber es inherente a la dignidad de la persona humana”, y “1915: Los ciudadanos deben cuanto sea posible tomar parte activa en la vida pública. Las modalidades de esta participación pueden variar de un país a otro o de una cultura a otra. ‘Es de alabar la conducta de las naciones en las que la mayor parte posible de los ciudadanos participa con verdadera libertad en la vida pública’ (GS 31)”.

⁶ DIEZ URZÚA, SERGIO, *Personas y valores. Su protección constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, 1999, Santiago, Chile, p. 94.



A su turno, el profesor Soto Kloss,⁷ al referirse al sentido y alcance del referido precepto de la Carta Fundamental de 1980, afirma que el reconocer y amparar a los grupos intermedios y garantizarles su autonomía son fundamentos insustituibles de una sociedad libre y de plena participación, pilares de todo el ordenamiento constitucional. Por ello, dado que se debe “reconocer” a entes asociativos, que son anteriores y superiores al Estado, fruto del derecho y libertad de asociación, corresponde que este último les defienda, promueva su desarrollo y facilite su creación y funcionamiento.

Ahora bien, que el presente trabajo se centre en específico en las diferentes normas de rango reglamentario que se han dictado con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.500, y el contexto constitucional vigente hoy en Chile, no nos puede conducir a olvidar que el potenciar la participación ciudadana no es un objetivo de reciente data dentro de nuestro ordenamiento jurídico, atendido que es menester recordar que han existido expresiones muy fuertes en esta línea en la tradición constitucional del país. Basta para ello traer a colación el tenor del artículo 10 N° 17 de la Carta Fundamental de 1925, que con posterioridad a la reforma que tuvo lugar con la Ley N° 17.398, preceptuaba:

“Asimismo, la Constitución asegura a todos los habitantes de la República: 17° El derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional. El Estado deberá remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad e igualdad de las personas y grupos, y garantizará y promoverá su acceso a todos los niveles de la educación y la cultura y a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos, a través de los sistemas e instituciones que señale la ley.

Las 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.

En ningún caso esas instituciones podrán arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado”.

Con todo, cabe hacer presente que, precisamente el modelo institucional participativo que se fue gestando bajo la transcrita normativa constitucional, fue sindicado como uno de los causantes

⁷ SOTO KLOSS, EDUARDO, *Derecho Administrativo. Temas Fundamentales*, 3ª edición actualizada, Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2012, pp. 99-100.

de la crisis de 1973, por parte de las autoridades castrenses, motivo por el cual, dicha temática fue revisada y las normas reformuladas al dictar la nueva Carta de 1980.⁸

Sin embargo, hoy ante un nuevo escenario, y un desgaste del modelo representativo encabezado por los partidos políticos, y la adquisición de conciencia de la ciudadanía de su rol al interior de la sociedad, nuevamente estas temáticas cobran trascendencia, y su promoción es alentada, con naturales matices –desde luego– tanto desde los dirigentes de derecha, centro e izquierda, y también por aquellos agentes sociales ajenos a las estructuras político/partidarias de poder tradicionales, que reclaman su espacio y el apoyo del Estado para conseguir sus objetivos.

Como señala Ortega Álvarez:⁹ “El principio de participación tiene su principal sentido en sostener que los ciudadanos, además de su participación política pueden seguir actuando en beneficio de sus intereses, normalmente organizados de forma sectorial, participando en la toma de decisiones o colaborando en la actividad de ejecución material que corresponde a las Administraciones públicas.¹⁰ De esta forma, la función de mediación social que las normas atribuyen a éstas se ve penetrada de una mayor legitimación¹¹ y a la vez sometida a un mayor control”.

“La participación ciudadana se configura como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que pretende servir”.¹²

⁸ SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO, *El desafío de la participación. Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*, Ediciones Lom, Santiago, Chile, 2013, p. 201.

⁹ PAREJO ALFONSO *et al.*, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 1, 5ª edición, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1998, p. 438.

¹⁰ Sobre esta materia, en México se ha señalado que el Estado actual “interactúa con un “gobierno” capaz de influir en la toma de decisiones, que demanda participar en la elaboración de las políticas, que exige calidad en los servicios públicos y no se conforma con que se presten, y que interviene en la determinación de cuáles deben ser los fines inmediatos de la acción pública” (VALLS HERNÁNDEZ, S., y MATUTE GONZÁLEZ, C., *Nuevo Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 2003, p. 98.).

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T., *op. cit.*, p. 979; SÁNCHEZ BLANCO, ÁNGEL, *op. cit.*, p. 136.

¹² RODRÍGUEZ ARANA, JAIME, “Estado, ciudadanos y sociedad civil”, en Hernández-Mendible, Víctor (coord.) *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, p. 455.



En esta misma línea, al referirse a los principios orientadores del Estado en el siglo XXI, don Enrique Silva Cimma¹³ afirmaba a la democracia participativa como un eje rector sobre el cual debe concebirse el actuar estatal en el país del presente.

Como puede apreciarse, se ha producido un cambio respecto a la manera como se concibe la función administrativa, que ha permitido que el Estado moldee su manera política de ser, lo que llevó al profesor Pantoja a sostener que su legitimación actual obedece a que ha pasado a ejercer un poder de decisión basado en fines humanistas y solidarios, modelando un Estado democrático y social de Derecho.¹⁴

Coherente con la apuntada legitimación, la búsqueda del bien común, como objetivo central del Estado nos indicaba él mismo,¹⁵ no debe entenderse como la mera exaltación de la persona individual, sino que debe atender a satisfacer a la persona en sociedad,¹⁶ procurando actuar en consonancia con el “interés general”, según mandata la Ley N° 18.575, en sus artículos 52 y 53, promoviendo la integración armónica de todos los sectores de la nación,¹⁷ y para esto, a nuestro juicio, fomentar la participación de los diferentes actores resulta crucial, motivo por el cual, la estructuración de la institucionalidad que facilite ello, es un paso muy relevante.

Se configura de este modo una “responsabilidad compartida” (o una “cultura de corresponsabilidad”, como denomina la Administración del Presidente Piñera),¹⁸ entre la sociedad civil y el Estado, según afirmara el profesor Pantoja,¹⁹ en esta búsqueda del bien común, obligando a los diferentes órganos estatales a facilitar la participación ciudadana, removiendo los obstáculos a esta, y así facilitando la armónica convivencia de los diferentes actores del

¹³ SILVA CIMMA, ENRIQUE, *Estado, Gobierno, Ciencia Política y Derecho Público. Principios fundamentales*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 2008, p. 51.

¹⁴ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, “El Derecho y la Administración del Estado en Chile”, en Pantoja, R. (coord.), *Derecho Administrativo Chileno*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 2007, p. 87.

¹⁵ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, *La Organización (...)*, *op. cit.*, pp. 210-222.

¹⁶ Sobre este particular Patricio Orellana (ORELLANA VARGAS, PATRICIO, “Participación, Transparencia y Probidad”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 5, 2003/04, p. 51) ha afirmado que la participación, como teoría administrativa, “parte de la concepción del ser humano como persona (no como individuo), es decir que tiene dignidad en una comunidad”.

¹⁷ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, *El Derecho y la Administración (...)*, *op. cit.*, p. 90.

¹⁸ GOBIERNO DE CHILE, *Cuenta Pública Anual de la Participación Ciudadana 2013*, p. 9.

¹⁹ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, *El Derecho y la Administración (...)*, *op. cit.*, p. 91.

país, bajo un marco filosófico humanista y solidario, forjando entre todos los actores a alcanzar lo que se ha denominado un “Estado de Bienestar dinámico”.²⁰

Las ideas expuestas son claramente coherentes con los objetivos que se persiguieron alcanzar con la dictación de la Ley N° 20.500, en cuyo mensaje se señala: “La participación ciudadana, como eje central de un régimen democrático moderno, concibe la relación entre el Estado y el individuo como una cooperación entre ambos²¹ y no como una relación vertical o de sumisión de los sujetos a la autoridad.

Una relación de cooperación Estado-individuo, piedra angular del principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración de la voluntad estatal, esto es, un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas, superando el carácter recepticio, pasivo o de meros sujetos, que existe en un régimen de sujeción vertical de los individuos frente a la autoridad y carente de una ciudadanía organizada, activa y responsable”.²²

Ahora bien, como hacen García De Enterría y Fernández,²³ cabe distinguir entre participación a la cual estamos aludiendo en este estudio, de aquella que se refiere al trabajo profesional de funcionarios y personal contratado, y también de empresas, ya sea ejercido en virtud de concesiones, contratos específicos, ya sea en calidad de socios o gestores, puesto que en el caso de esta exposición nos estamos refiriendo a la actuación ciudadana determinada por una apreciación libre del interés general, normalmente voluntaria, pero marcada por la circunstancia de que no tiene un carácter permanente o estable y no profesionalizada en el quehacer de la Administración.

3. LA LEY N° 20.500, SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La Ley N° 20.500 supuso cambios trascendentales dentro de nuestra legislación, que aún no han sido dimensionados por los diferentes

²⁰ RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME, Estado, *Ciudadanía y Sociedad Civil*, en Hernández-Mendible, Víctor (coord.), *op. cit.*, p. 444.

²¹ NAHABETIÁN BRUNET, LAURA, “Gobernanza electrónica y Gobierno electrónico: Prácticas hacia la concreción del Gobierno Abierto”, en Reyes Olmedo, Patricia (coord.) *Ciudadanas 2020. El Gobierno de la información*, Lom Ediciones, Santiago, Chile, 2011, p. 136.

²² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.500*, Diario Oficial, 2011, p. 6.

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *op. cit.*, p. 980.



actores jurídicos, puesto que posicionó a la participación ciudadana como un requisito insoslayable en la generación y gestión de las políticas públicas y además trajo consigo otras modificaciones que pretenden facilitar y fomentar la asociatividad.

El señalado cuerpo normativo tuvo como fuente inspiradora la legislación española dictada al efecto, en especial la Ley de Asociaciones del año 2002.²⁴ Fue de iniciativa del Presidente Ricardo Lagos Escobar,²⁵ quien la presentó al Congreso Nacional el 8 de junio de 2004, y según indica su mensaje, tiene como fundamento la libertad de asociación y el principio participativo.

Al momento de discutirse el proyecto presentado, que con posterioridad se transformaría en la Ley N° 20.500 se informaba a la Cámara de Diputados que existían alrededor de 82.000 asociaciones, de las cuales solo 19.000 se encontraban registradas.²⁶

Aun cuando a aquellas entidades, en ciertos ámbitos, el ordenamiento jurídico les reconoce capacidad procesal para determinados actos, como accionar a través de la acción de protección²⁷ o ante la Contraloría General de la República,²⁸ o ser emplazado en sede de policía local,²⁹ es menester advertir que, en los hechos concretos, su actuación se dificulta bastante en la vida práctica al carecer de tal reconocimiento estatal por no estar registradas, y al carecer, por tanto, muchas de ellas de personería jurídica.

Si a ello se le añade la circunstancia, que a esa fecha, solo el 50% de los jóvenes se encontraban inscritos en los registros electorales,

²⁴ *Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 5; 37; 289; 336.

²⁵ Ahora bien, cabe tener en cuenta, que la participación fue cobrando tal relevancia, que en las elecciones presidenciales de 2005, todos los candidatos incorporaron esta materia en su plataforma programática y en particular la vencedora de esos comicios, Sra. Michelle Bachelet indicó que la participación sería uno de los principios rectores de su Administración (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 114).

²⁶ Según aparece en la historia de la ley (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 113) "El proyecto de ley es el fruto de múltiples aportes, como lo demuestra el hecho de que en su gestación participaron 6.400 organizaciones. Entre las entidades que fueron escuchadas se encuentran los partidos políticos con representación parlamentaria, aunque cabe reconocer que no todos los tópicos que se abordaron en los talleres respectivos (74 en total) quedaron plasmados en el texto propositivo".

²⁷ ARANCIBIA MATTAR, JAIME, "Capacidad procesal de los cuerpos intermedios que carecen de personalidad jurídica", en *XXX Jornadas de Derecho Público. Asociaciones Intermedias, Estado y Bien Común*, t. II, Universidad de Valparaíso, Edeval, Valparaíso, 2000, pp. 173-176.

²⁸ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho y Administración del Estado*, t. I, Abeledo Perrot Legal Publishing, Santiago, Chile, 2010, pp. 230-233.

²⁹ Conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley N° 18.287, que establece el procedimiento ante estas magistraturas.

se constataba la crisis de representatividad y las deficiencias de los canales hasta entonces vigentes para conducir los intereses de un sector relevante de la población, motivo por el cual, el cambio conducente a allanar esos caminos resultaba más que relevante.³⁰

En una intervención respecto a esta temática, el senador Letelier expresó: “Quizás, una de las grandes debilidades de nuestra democracia es que, en un afán de fortalecerlos, hemos generado un empoderamiento excesivo de los partidos políticos que aplasta a la sociedad civil, a las organizaciones, y que no da espacio a la autonomía real de estas últimas”.³¹

Lo que resulta ser particularmente grave dada la sostenida reducción que se da en los niveles de identificación de la ciudadanía con los partidos políticos, que según la encuesta CEP, al año 1990 presentaba niveles del 78%, reduciéndose al año 2012 al 36%.³²

Por otra parte, en lo que al derecho de asociación se refiere, el mensaje del proyecto de ley sostiene: “Se trata de un derecho que refleja una tendencia natural de las personas a reunirse en torno a un objetivo común y constituye, en esas circunstancias, un instrumento de participación ciudadana de innegable importancia en la preservación de un régimen político-democrático”.³³

No obstante que desde antes de la publicación de la Ley N° 20.500, que tuvo lugar el 16 de febrero de 2011, en un número considerable de normas de rango legal y reglamentario se contemplaba la participación ciudadana,³⁴ como por ejemplo en la Ley N° 19.300, sobre Bases del Medioambiente, que en el párrafo 3° del Título II, (artículos 26 a 31) denominado De la Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental; la Ley N° 20.416, que creó el Consejo Nacional Consultivo de Empresas de Menor Tamaño; también la Ley N° 19.253, que establece normas sobre fomento y protección de los indígenas, que en su artículo 34

³⁰ Un análisis crítico de la institucionalidad vigente en el país respecto a la participación, desde la mirada de la antropología –pero sin un sustento normativo que le respalde– se puede encontrar en SEPÚLVEDA MIRANDA, NELSON, “Movimientos sociales locales y planificación participativa en Santiago de Chile”, en Monje-Reyes, Pablo; Guilherme Ténorio, Fernando (edit.) *Ciudadanía, territorio y políticas públicas*, Editorial Arcis, Santiago de Chile, 2013, pp. 47-65; desde el ámbito de la sociología por su parte, valioso resulta ser el trabajo de DE LA MAZA, GONZALO, “Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno”, *Revista de Sociología* N° 23, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, 2010, pp. 11-37.

³¹ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 497.

³² LARROULET, CRISTIÁN, *Chile camino al desarrollo. Avanzando en tiempos difíciles*, Aguilar Chilena Ediciones, Santiago, Chile, 2012, pp. 204-205.

³³ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 5.

³⁴ Véase MIROSEVIC VERDUGO, CAMILO, *Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico*, Editorial Librotecnia, Santiago, Chile, 2013, pp. 197-382.



contempla la consulta indígena y la Ley N° 19.880, que en su artículo 39, establece la figura de la información pública, por solo mencionar algunos cuerpos normativos, fue con la Ley N° 20.500 que se quiso establecer un régimen general y supletorio que estimulara la participación y la asociatividad de la ciudadanía, al configurar nuevas obligaciones para el Estado en esta materia.

Para ello esta ley buscó proveer un marco normativo general, mínimo y común, aplicable a todas aquellas entidades que no cuenten con un estatuto jurídico especial que les regule.³⁵

Además de ello, esta es categórica, al prescribir en su artículo 2° que “Es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil”.

Lo que debe leerse en conjunto con el nuevo artículo 69 que se incorpora en la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone: “El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”.

Es decir, así como el Estado debe promover y apoyar las iniciativas de la sociedad civil, reconoce a estas el derecho a participar de las políticas, planes, programas y acciones. Con ello el Estado se obliga doblemente.

La relevancia de esta materia, ha sido observada por distintos actores, así con la agudeza que le caracterizaba, en su momento el profesor Pantoja Bauzá alertaba de los efectos de esta modificación al decirnos “parece llamado a constituirse en el cuerpo normativo paradigmático de la contemporaneidad en el siglo XXI en el campo del Derecho Público chileno, por preterir el modelo de Estado Social, basado en el servicio público, y desde luego el Estado liberal de la época castrense, para admitir un nuevo diseño en el país: el Estado democrático y social³⁶ participativo, como organización societaria superadora del Estado democrático y social alcanzado en el siglo XX”.³⁷

³⁵ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 7.

³⁶ Refiriéndose al Estado Social, en España, el Tribunal Constitucional de ese país, ya en 1984, en su sentencia 18/1984 indicó que “es propio del Estado social de Derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general, de modo que la configuración del Estado como social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-sociedad” (BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS, “La participación del ciudadano en la acción social. Una aproximación al régimen jurídico-administrativo del voluntariado”, en Sosa Wagner, Francisco (coord.) *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, t. I, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, p. 1157).

³⁷ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, 2011, *El año (...)* op. cit., p. 9.

A su turno, el Contralor General de la República, profesor Ramiro Mendoza Zúñiga, en su “cuenta pública participativa” del año 2012, también hacía hincapié en los desafíos que presentan estos nuevos deberes para la Administración, destacando “nuevos elementos de gobernanza, que marcan recientes fronteras del Estado de Derecho contemporáneo: la probidad, la transparencia, la *accountability* (o rendición de cuentas), y la participación ciudadana.”³⁸

Resulta entonces que se estructura una nueva manera de concebir e implementar el quehacer estatal, como nos formula el profesor uruguayo Carlos Delpiazzo³⁹ al decirnos: “Además, del contraste entre las sombras y la luz, entre la opacidad y la transparencia, nacen nuevos métodos que tratan de referir el principio de legalidad, como límite y fundamento de la acción administrativa, al principio de consecución del interés público y del respeto de los derechos de los ciudadanos en el marco del bien común, métodos que tratan de promover los principios de colaboración ciudadana, de participación y de promoción de una nueva y diferente forma de concebir el poder administrativo más próximo a los ciudadanos”.

4. MODIFICACIONES GENERALES

En lo que a derecho de asociación se refiere, se busca normar la garantía del artículo 19 N° 15 del Código Político, estableciendo un régimen común aplicable a todas aquellas entidades que no queden normadas por un estatuto especial.

El mensaje de la ley a este respecto afirma: “con el presente proyecto de ley se pretende superar el vacío en que se encuentra la actual normativa legal que regula el ejercicio de la libertad de asociación y la precaria institucionalidad que confiere a ésta el derecho, particularmente en lo que se refiere al cumplimiento de sus fines específicos y la posibilidad de acceder a recursos públicos para el financiamiento de sus múltiples iniciativas”.⁴⁰

Sobre esta materia, cabe observar que, en definitiva el texto finalmente aprobado, si bien sienta o reconoce algunos principios rectores de las asociaciones, en general, en virtud de la autonomía

³⁸ MENDOZA ZÚÑIGA, RAMIRO, “La Contraloría General de la República hoy (Cuenta Pública 2012)”, en Soto Kloss (coord.) *Administración y Derecho. Homenaje a los 125 años de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2014, p. 167.

³⁹ DELPIAZZO, CARLOS, “Transformaciones del Derecho Administrativo”, en Hernández-Mendible, Víctor (coord.) *Derecho Administrativo (...)* op. cit., p. 435.

⁴⁰ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 9.



inherente de esas entidades, entrega el detalle de la regulación de estas a lo que indiquen sus propios estatutos, siempre y cuando sus normas no sean contrarias a los preceptos legales y reglamentarios que rigen esta temática.

Además, crea una nueva figura dentro de nuestro ordenamiento, las Organizaciones de Interés Público, 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 se encuentren inscritas en el catastro que se crea para tal efecto.

Se entiende que tienen tal carácter las organizaciones comunitarias funcionales, como juntas de vecinos y uniones comunales, contempladas en la Ley N° 19.418,⁴¹ las asociaciones indígenas de la Ley N° 19.253, las cuales se incorporan de oficio al catastro indicado. Al apuntado catastro también pueden agregarse aquellas que persigan los fines expuestos y formulen la solicitud correspondiente.

5. MODIFICACIONES EN LA LEY DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Un cambio transversal que introdujo la Ley N° 20.500 fue la modificación del inciso segundo del artículo 3° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que en atención a ello quedó con la siguiente redacción:

“La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes” (el énfasis es nuestro).

Incorporando así la participación ciudadana en la gestión pública, como uno de los principios rectores que debe observar la

⁴¹ Cabe hacer presente que, respecto a las entidades reguladas por la Ley N° 19.418, una modificación que tuvo lugar por la Ley N° 20.500 fue admitir expresamente la posibilidad de que las juntas de vecinos y las uniones comunales de organizaciones comunitarias funcionales puedan agruparse en federaciones y confederaciones de carácter provincial, regional o nacional, cuya regulación específica se contiene en el decreto N° 1.317, de 2012, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Administración del Estado en su quehacer, agregando además un nuevo Título IV (artículos 69 a 75)⁴² que norma, de manera más específica los nuevos deberes a cumplir por los organismos que componen el mencionado aparato estatal.

A juicio del Contralor General, profesor Mendoza Zúñiga, esta ley con su reglamento “instalará al ciudadano en el correcto lugar donde se toman las decisiones y contribuirá ciertamente a alejarlo del pavimento donde hoy día expresa prioritariamente sus inquietudes”.⁴³

Tal como afirma el profesor Pallavicini Magnere,⁴⁴ con los cambios introducidos en esta ley se permite “a la ciudadanía intervenir en el proceso administrativo, y también en el legislativo, de formación de reglas de carácter general y obligatorio”.

Entre las ideas centrales que pueden desprenderse del aludido nuevo Título IV de la Ley N° 18.575 destacan:

- i) acceso a información relevante
- ii) cuenta pública participativa
- iii) consultas ciudadanas, y
- iv) consejos consultivos de la sociedad civil.

Para tal efecto, según dispone el nuevo artículo 70, cada órgano de la Administración del Estado debe establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia.⁴⁵

Las modalidades de participación que se establezcan deben mantenerse actualizadas y publicarse a través de medios electrónicos u otros.

Ello importa, como nos advertía el profesor Pantoja Bauzá,⁴⁶ cambios innovadores en el orden institucional, que van más allá de la integración social de los órganos colegiados que se presentó en el país en los años cuarenta, y que luego sería dejada de lado por el gobierno castrense.

⁴² Estas reglas no resultan aplicables a las instituciones mencionadas en el artículo 21 de la Ley N° 18.575, esto es la Contraloría General de la República, el Banco Central de Chile, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Orden y Seguridad, los gobiernos regionales, las municipalidades, el Consejo Nacional de Televisión, el Consejo para la Transparencia y las empresas públicas.

⁴³ MENDOZA ZÚÑIGA, RAMIRO, *op. cit.*, p. 184.

⁴⁴ PALLAVICINI MAGNERE, JULIO, *Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo. Ley N° 18.575 Interpretada*, t. III, Abeledo Perrot Legal Publishing, Santiago, Chile, p. 12.

⁴⁵ Así, a marzo de 2013, 116 órganos y servicios del Estado contaban con normas de participación ciudadana, dentro de los cuales se encontraban los 22 ministerios y 94 de sus servicios (Gobierno de Chile. Cuenta Pública Anual de la Participación Ciudadana 2013, p. 9).

⁴⁶ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, 2011, *El año (...)*. *op. cit.*, p. 11.



En la práctica, esto se ha verificado a través de la dictación de una serie de actos exentos por parte de los ministerios y servicios,⁴⁷ como por ejemplo la resolución exenta N° 272, de 2011, del Ministerio Secretaría General de Gobierno y el decreto exento N° 3.458, del mismo año del Ministerio de Justicia, que regulan estas materias en las Secretarías de Estado indicadas.

Si bien, en principio podría estimarse que tales normas debiesen materializarse a través de decretos afectos, la concreción por vía de resoluciones exentas ha sido vista con buenos ojos por un sector,⁴⁸ que ven en esta clase de actos instrumentos más flexibles, que permiten una más fácil modificación y adecuación, de acuerdo a las necesidades que vayan surgiendo de su implementación.

Las apuntadas resoluciones fueron un paso posterior a las pautas generales transversales dictadas por el Ejecutivo, a través del Instructivo Presidencial N° 2 de Participación Ciudadana, de 20 de abril de 2011, que impulsó el cumplimiento de estas nuevas normas en los diferentes sectores de la Administración.

Dentro de los nuevos deberes que debe asumir la Administración se encuentra el mandato de poner en conocimiento público la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible.

Dicha información debe publicarse en medios electrónicos u otros, pues como ya se ha señalado, mal se puede participar si no se está en conocimiento de las acciones estatales, los recursos involucrados, y las políticas emprendidas por el aparato estatal.

A lo anterior, se suma el deber de estas mismas entidades de dar anualmente cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria.

En el evento que a dicha cuenta se le formulen observaciones, planteamientos o consultas, la entidad respectiva debe dar respuesta conforme a la reglamentación de participación ciudadana específica dictada a tal efecto, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 70.

Además, los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deben señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas a través de consultas, en la forma que señale la normativa dictada de acuerdo a lo establecido por el mencionado artículo 70.

⁴⁷ GOBIERNO DE CHILE. Cuenta Pública Anual de la Participación Ciudadana 2013, p. 13.

⁴⁸ MIROSEVIC VERDUGO, CAMILO, *op. cit.*, p. 131.

La apuntada consulta debe efectuarse de manera informada, pluralista y representativa.

Las opiniones recogidas deben ser evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general.

Sobre esta materia, es menester indicar que a comienzos de marzo del año 2014, el Ejecutivo presentó para su control previo de legalidad a la Contraloría General de la República, el decreto N° 9, de ese mismo año, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, relativo a la Consulta para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, fijando un procedimiento, plazos, formalidades de la consulta y criterios para la ponderación de las presentaciones, el que fue retirado –entendemos– para efectuar los ajustes que sean coherentes con las ideas de la nueva Administración de la Presidenta Bachelet.

Por otra parte, corresponde tener presente que en relación a estas nuevas disposiciones, en particular, respecto a los nuevos artículos 70, 72 y 73 de la Ley N° 18.575, el Tribunal Constitucional formuló expresamente la consistencia de ellas con la Carta Fundamental de 1980 “en el entendido que las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones que establezcan los órganos de la Administración del Estado, deben tener por objeto facilitar y promover, no entorpecer, el derecho establecido en el artículo 1º, inciso final, de la Constitución Política, en relación con el artículo 5º de la misma Carta Fundamental, en orden a que las personas puedan participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.⁴⁹

Estos nuevos deberes, deben guardar, a juicio del mismo Tribunal, correspondencia con la obligación de transparencia, establecida en el artículo 8º de la Constitución y de acuerdo a los criterios de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

Asimismo, los órganos de la Administración del Estado deben⁵⁰ establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, conformados de manera diversa, representativa y pluralista⁵¹ por

⁴⁹ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 582.

⁵⁰ La obligación de constituir estos consejos de la sociedad civil obedeció a la discusión parlamentaria durante el proyecto de ley, ya que al ser conocido en sala, el proyecto aprobado por la Comisión de Gobierno, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, la redacción dada a tal efecto era “podrá” (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 143), el cambio de redacción entonces coloca en un imperativo a la Administración, luego de la indicación que para tal efecto presentare el Ejecutivo, complementada por una serie de parlamentarios, el año 2007 (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 195).

⁵¹ Si bien al discutirse esta disposición, hubo senadores que hicieron presente la amplitud de esta redacción (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 341), el texto definitivo fue aprobado con el tenor expuesto.

integrantes de asociaciones sin fines de lucro, que tengan relación con materias de competencia de la entidad pública respectiva.

Tales consejos deben contar con la información necesaria para poder actuar y participar responsablemente en su quehacer, puesto que una de las bases de la participación es el acceso a la información, debido a que no se puede participar inteligentemente sin contar con la información para procesarla,⁵² además que con información se genera un ambiente que desincentiva conductas como la corrupción o persecución de intereses particulares por parte de la Administración.

Las aludidas consultas ciudadanas, podemos catalogarlas, en lo que García De Enterría y Fernández⁵³ denominan participación funcional, a través de informaciones públicas, consistente en que la Administración hace público un proyecto concreto e invita a los ciudadanos para que lo enjuicien y lo valoren, y puedan formular observaciones, de manera previa a su aprobación definitiva.

Sobre estos imperativos para el Estado, a marzo de 2013, el Gobierno informaba que ya se habían realizado 340 diálogos participativos u otras actividades presenciales, de las cuales se recibieron un total de 310.439 respuestas y participaciones ciudadanas; 384 cuentas públicas participativas, de las cuales 248 respondieron a un proceso desconcentrado y con participación estimada a lo largo de Chile de 39.195 personas y 162 consejos de la sociedad civil, integrados por más de 1.700 individuos a lo largo del país.⁵⁴

En estos aspectos ya se ha requerido la implementación de tales normas incluso en órganos específicos, así por ejemplo, la Contraloría General ha tenido la oportunidad de pronunciarse cuando estos deberes de participación han sido demandados a nivel de centros de referencia de salud y en una universidad, señalando la entidad de Fiscalización que debe dársele preferencia a la normativa especial que regula la participación de los grupos intermedios en las decisiones públicas, ya sea a través de un consejo consultivo u otra entidad análoga, frente a la normativa general de la Ley N° 20.500, regulados en el artículo 74 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.

Se busca materializar con esta estructuración la nueva concepción que el profesor gallego Jaime Rodríguez-Arana⁵⁵ asigna a la Administración, al señalarnos que esta “ya no es dueña del interés

⁵² ORELLANA VARGAS, PATRICIO, “Participación, Transparencia y Probidad”, en Revista Chilena de Administración Pública, N° 5, 2003/04, p. 52.

⁵³ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *op. cit.*, pp. 986-987.

⁵⁴ GOBIERNO DE CHILE. Cuenta Pública Anual de la Participación Ciudadana 2013, p. 9.

⁵⁵ RODRÍGUEZ ARANA, JAIME, Estado, ciudadanos (...), *op. cit.*, p. 450.

público sino que está llamada, por su inserción en el Estado Social y Democrático de Derecho, a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Quiere decir que los ciudadanos no deben ser sólo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión de los propios intereses que les afecten”.

Para poder llevar a cabo este cúmulo de obligaciones, sin lugar a dudas, como señala la profesora Nahabetián Brunet,⁵⁶ resulta necesario poder implementar los medios digitales que nos proveen los avances tecnológicos, ya que estos permiten facilitar el acceso a la información, y al mismo tiempo habilitan para poder interactuar con la Administración en tiempo real, pudiendo entonces los administrados –en caso de proponérselo– ser decisores y actores de las políticas públicas y de las diferentes actuaciones que entorno a ellas desarrolle el Estado, de una manera expedita y con cobertura amplia.

6. CATASTRO Y FONDO DE FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES DE INTERÉS PÚBLICO

El contexto que se daba al momento del reconocimiento de este Fondo durante la tramitación ante el Congreso Nacional (2004-2010), de acuerdo con un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, era que existían 82.000 asociaciones, de las cuales 19.000 recibían aportes públicos y se hallaban inscritas en un registro, lo que demostraba en el país un valioso capital social, caracterizado por muchas personas interesadas en participar en iniciativas de distinta índole,⁵⁷ pero una escasa formalización o reconocimiento estatal a ellas.

Ahora bien, debe mencionarse que este catastro tampoco es un cambio trascendental, puesto que ya seis años antes a la publicación de la Ley N° 20.500, en el Informe de Gestión del Ministerio Secretaría General de Gobierno⁵⁸ se comunicaba que dentro de las acciones de fortalecimiento de la sociedad civil se encontraba “la consolidación del Registro Único de Organizaciones de Interés Público, radicado en el Portal Ciudadano, que durante el año 2005 logró la inscripción de 1.069 organizaciones, y con ella el acceso a *web page*, correo electrónico e información para el desarrollo de sus capacidades sociales, integración de redes asociativas y programas gubernamentales de apoyo”.

⁵⁶ NAHABETIÁN BRUNET, LAURA, *op. cit.*, p. 132.

⁵⁷ *Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 113-114.

⁵⁸ Balance de Gestión Integral año 2005, Secretaría General de Gobierno, p. 5.



El apuntado Catastro está a cargo del Consejo Nacional del Fondo, y este tiene por objeto registrar la información actualizada de las organizaciones a las que la Ley N^o 20.500 les otorga o el Consejo les reconoce la calidad de organización de interés público, a aquellas que no lo gozan por derecho propio.

Este catastro, según lo ordenado por el artículo 3^o del decreto N^o 1, de 2012, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, debe llevar la siguiente información actualizada:

- a) Nombre, domicilio de la entidad, teléfono de contacto y, si lo tuviera, correo electrónico;
- b) Nombre, domicilio y Rol Único Nacional de su representante legal;
- c) Naturaleza o tipo de organización;
- d) La calidad de organización de voluntariado, cuando corresponda.

La solicitud para inscribirse y formar parte de este catastro se debe presentar en papel o por vía electrónica, conforme al formato disponible en la página web del Ministerio Secretaría General de Gobierno, debiendo acompañar todos los antecedentes requeridos para tal efecto.

Respecto de las organizaciones que tengan la calidad de interés público por el solo ministerio de la ley, y sin perjuicio de acceder a las peticiones que se efectúen en tal sentido, el Consejo debe proceder de oficio a su inscripción, solicitando los antecedentes, semestralmente, al Servicio de Registro Civil e Identificación, que los emite de acuerdo con la información contenida en el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro.

El estar incorporado en este catastro permite a las entidades que allí figuran poder postular al Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, y también habilita a sus miembros a poder postular a ser consejeros, ya sea del Consejo Nacional o bien de los Consejos Regionales respectivos.

Una limitación que se estableció a este efecto es la imposibilidad de que estas entidades recibieran aportes de los partidos políticos.

El fondo que concibe esta ley se forma por los aportes ordinarios o extraordinarios, que establezca anualmente la ley de presupuestos y aquellos obtenidos por vía de la cooperación internacional que se reciban a cualquier título.

Los recursos del Fondo deben ser destinados al financiamiento de proyectos o programas nacionales y regionales que se ajusten a los fines específicos de interés público.⁵⁹

⁵⁹ Además de estos mecanismos de estímulo directo, cabe indicar que a la par se contemplan otros mecanismos de estímulo indirecto, que se traducen en

Anualmente, el Consejo Nacional del Fondo fija una cuota nacional y cuotas para cada una de las regiones, sobre la base de los criterios objetivos de distribución que determine mediante resolución fundada.

Con todo, la asignación establecida para la Región Metropolitana no puede exceder el 50% del total de los recursos transferidos, lo que supone un claro esfuerzo por descentralizar la distribución de los mismos.

El apuntado Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, queda integrado por 11 miembros:

- a) el Subsecretario del Ministerio Secretaría General de Gobierno,⁶⁰
- b) el Subsecretario de Hacienda,
- c) el Subsecretario de Evaluación Social,
- d) 2 representantes designados por el Presidente de la República, con acuerdo de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, que durarán 2 años en la función,⁶¹ y

beneficios fiscales para las entidades que desarrollan actividades de interés general, figuras que ya han sido tratadas sistemáticamente en el Derecho comparado, como por ejemplo ocurre en España con la Ley Nº 30, de 1994, sobre fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general.

⁶⁰ Cabe hacer presente que a esta Cartera, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 2º de la Ley Nº 19.032, le corresponde: "c) Constituir un canal de vinculación entre el Gobierno y las diversas organizaciones sociales, cualquiera sea su naturaleza, respetando plenamente la autonomía de éstas, con el propósito de facilitar la expresión de las necesidades de la ciudadanía y resolverlas en función del interés social; d) Estudiar y fomentar los valores propios de la cultura nacional a través de la participación de la ciudadanía, en coordinación con el Ministerio de Educación; (...) i) Dar cuenta anualmente sobre la participación ciudadana en la gestión pública, para lo cual debe establecer los mecanismos de coordinación pertinentes"; y para ello, su estructura orgánica contempla, al interior de la Subsecretaría ministerial, la División de Organizaciones Sociales, a la cual le compete, según lo establecido por el artículo 3º del decreto con fuerza de Ley Nº 1, de 1992, que modifica la organización de dicho Ministerio:

a) Contribuir a hacer más eficientes los mecanismos de vinculación, interlocución y comunicación entre el gobierno y las organizaciones sociales, favoreciendo el asociacionismo y el fortalecimiento de la sociedad civil.

b) Promover la participación de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas.

c) Coordinar, por los medios pertinentes, la labor del Ministerio señalada en la referida letra i) del artículo 2º de la Ley Nº 19.032.

⁶¹ El proyecto aprobado por la Comisión de Gobierno de la Cámara de origen, la Cámara de Diputados, contemplaba que estos dos representantes eran designados por el Presidente de la República, sin la intervención del Congreso. Fue recién en



e) 6 representantes de las organizaciones de interés público,⁶² inscritas en el Catastro de Organizaciones de Interés Público.⁶³

Todos ellos con la colaboración de un Secretario Ejecutivo, seleccionado mediante el sistema de Alta Dirección Pública.⁶⁴

Las funciones del Consejo Nacional, según lo preceptuado por el artículo 26 de la Ley N° 20.500, son:

a) Aprobar las bases generales y los requisitos administrativos para la postulación de proyectos o programas⁶⁵ a ser financiados en el país por los recursos del Fondo,⁶⁶

2010, mediante la indicación presentada por el Ejecutivo ante la Comisión Mixta, formada para tal efecto, se incorporó al Parlamento en la designación de tales representantes. (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 102).

Ahora bien, respecto a este punto también se formularon observaciones o inquietudes, en específico del senador Hernán Larraín, quien dijo no estar de acuerdo con que se otorgasen atribuciones de nombramiento en esta materia a la Cámara de Diputados, pues aquella tiene como función fundamental la fiscalización del Ejecutivo, mientras que es el Senado, el órgano –que desde otra óptica– concurre junto con el Presidente a aprobar los nombramientos de integrantes de diferentes órganos (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 485).

⁶² La incorporación de representantes de las organizaciones de interés público en este Consejo obedeció a la propuesta de un grupo de diputados de la Comisión de Gobierno de la Cámara Baja, que alteró la redacción original del proyecto de ley, que comprendía a “personalidades destacadas” de la sociedad, por “representantes”, lo que nos parece un acierto, habida cuenta de lo discrecional de la norma con la redacción original, que dejaba un margen muy amplio para seleccionar aquellas “personalidades destacadas” (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 59).

⁶³ La conformación definitiva de este Fondo se hizo cargo de las propuestas que formularon organizaciones de la sociedad civil durante la tramitación del proyecto de ley en el Parlamento, en orden a que para que fuere efectivamente autónomo, ese cuerpo colegiado debía tener un número mayor de miembros ajenos al Gobierno (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 122).

⁶⁴ Respecto al nombramiento de este funcionario, dado que la Ley N° 20.500 no modificó la planta del Ministerio Secretaría General de Gobierno, dicha Cartera consultó a la Contraloría General de la República en qué carácter debía ser nombrado ese secretario, ante lo cual la Entidad Fiscalizadora expresó, en el oficio N° 22.313, de 2012, que de manera excepcional, aun cuando estimaba que este funcionario desempeña labores directivas procede que sea nombrado en la modalidad a contrata, asimilándolo a los servidores de la planta directiva de ese Ministerio, dadas las funciones a desarrollar.

⁶⁵ Cabe tener presente, que durante la discusión parlamentaria, el entonces diputado Carlos Montes, haciendo un análisis del tejido social actual de Chile, formuló críticas a la manera de estructurar esta ley, encaminada a fomentar la asociatividad, beneficiando con recursos públicos, a proyectos puntuales formulados por las entidades específicas, pues a su juicio, lo que se necesitan son programas públicos que formulen y canalicen centralmente los proyectos aislados (*Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 159-163; 256-257).

⁶⁶ Sobre este particular, y no obstante la aprobación por parte del Tribunal Constitucional, cabe tener la prevención que formularon los ministros Venegas,

- b) Adjudicar los proyectos o programas de carácter nacional que postulen anualmente, y
- c) Cumplir las demás funciones determinadas por la presente ley y su reglamento.⁶⁷

Se ha señalado que se da reconocimiento legal a este Fondo, puesto que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley N° 20.500 ya existía el Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de Interés Público,⁶⁸ que se creó por vía reglamentaria y recibía aportes todos los años con la correspondiente ley de presupuestos, para cumplir con los compromisos del programa BID,⁶⁹ el cual tenía funciones bastante similares a las establecidas con este nuevo

Fernández Baeza y Aróstica, quienes estimaron resultaba ser inconstitucional esta norma “porque al otorgarle a ese Consejo poderes resolutorios para ‘fijar’ o determinar la ‘distribución’ de los recursos fiscales que componen el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, viene a sustituir a los respectivos Ministros de Estado en una atribución que solo a ellos corresponde por mandato imperativo del artículo 33 de la Constitución Política, cual es servir de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y la ‘administración’ del Estado, función esta última que consiste, precisamente, en ‘ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes’, según el léxico, y que el artículo 22, inciso segundo, de la citada Ley N° 18.575 traduce como ‘asignar recursos’ fiscales dentro de sus respectivos sectores.

Siendo de observar, además, que el inciso tercero del artículo 22 de la Ley N° 18.575 acota que solamente ‘en circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos’, naturaleza esta que –como se expresara– no posee el mencionado Consejo Nacional.

Tanto más inadmisibles resulta este desplazamiento si se considera la composición mixta del Consejo, con predominio de representantes provenientes del sector privado, lo que implica trasladar a terceros –que no revisten la calidad de funcionarios– el ejercicio de una potestad pública de rango constitucional, sin que el proyecto consulte, a su respecto, un nítido régimen de control y de responsabilidad” (*Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 582-583).

⁶⁷ Sobre este particular, los ministros Venegas, Fernández Baeza, Navarro y Aróstica, estimaron que no se ajustaba a la Constitución el que un reglamento pudiese establecer las funciones de un organismo, “atendido que, de conformidad con los artículos 7°, incisos primero y segundo, y 65, inciso cuarto, N° 2°, de la Carta Fundamental, determinar las funciones y atribuciones de los órganos de la Administración del Estado es materia de exclusiva reserva legal, no correspondiendo, por ende, que el proyecto en examen se remita a un reglamento a objeto de normar los cometidos del Consejo Nacional del Fondo” (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 583).

⁶⁸ La resolución N° 66, de 2006, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, ya había creado al Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de Interés Público.

⁶⁹ Balance de Gestión Integral año 2005, Secretaría General de Gobierno, p. 21.



régimen, de acuerdo a lo prescrito por el numeral 1.1⁷⁰ del decreto N° 126, de 2010, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que regulaba el actuar de este ente colegiado.

De acuerdo a lo prescrito por el artículo 22 de la Ley N° 20.500, preside este consejo, aquel representante nombrado por el Presidente de la República de entre los seis representantes de las organizaciones de interés público, según el mecanismo que establezca el reglamento.

Sobre este particular, el artículo 17 del decreto N° 1, de 2012, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, no da ninguna norma específica o procedimiento especial al efecto, pues se limita a indicar que “El Presidente del Consejo será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de las seis personas elegidas por las organizaciones de interés público”, lo que a simple vista no parece satisfacer la voluntad del legislador, que mandata que el reglamento contenga un mecanismo específico y no que deje esta materia a la discrecionalidad del Ejecutivo.

A su turno, la elección de los representantes de las organizaciones de interés público en el Consejo, quedó entregada a la regulación del artículo 14 del aludido decreto N° 1, de 2012, que en esta materia establece que el Ministerio Secretaría General de Gobierno debe convocar a las organizaciones inscritas en el Catastro de Organizaciones de Interés Público, a través de una publicación en un periódico de circulación nacional, en su página web institucional y mediante los medios de difusión pública que aquel determine, llamando a que se presenten candidatos para elegir representantes titulares y suplentes.

Los candidatos deben ser socios o miembros de las organizaciones que los propongan o poseer una reconocida trayectoria en el campo de la dirigencia social.

Las organizaciones convocadas que se interesen en proponer candidatos para consejeros, deben realizar la nominación por elección directa entre sus socios.

Con todo, tratándose de las corporaciones y fundaciones, será el Directorio de estas entidades el órgano que, si así lo estima procedente, elegirá un candidato.

⁷⁰ a) Asesorar al Ministerio Secretaría General de Gobierno, en el concurso del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, respecto de los proyectos de carácter nacional que se ejecutarán con cargo a los recursos de éste.

b) Proponer a la Subsecretaría General de Gobierno, aquellos proyectos de carácter nacional que ameritaran ser priorizados dentro de los proyectos presentados por las organizaciones de la sociedad civil.

c) Canalizar ante esa misma Subsecretaría las sugerencias del Consejo Nacional y de sus representados, para el fortalecimiento de la sociedad civil.

El plazo para efectuar dicha presentación es de diez días hábiles, contados desde la publicación de la mencionada convocatoria.

La postulación debe dirigirse al Ministerio Secretaría General de Gobierno,⁷¹ indicando que se cumplen los requisitos de postulación, según formato elaborado por esa Secretaría de Estado.

Cerrada la recepción de candidaturas, la citada Secretaría de Estado, dentro del plazo máximo de quince días hábiles, debe verificar la observancia de los requisitos de postulación.

Posteriormente, dentro de cinco días hábiles, esa cartera debe convocar a la elección de los representantes, mediante una publicación en un periódico de circulación nacional, en la página web institucional y mediante los demás medios de difusión pública que este determine, a las entidades incorporadas al catastro.

La convocatoria debe contener los nombres de todos los candidatos. Además, debe indicar el lugar, días y plazos para la votación por parte de las organizaciones.

Según lo ordenado por el artículo 15 del referido decreto N° 1, de 2012, cada organización debe votar por un solo candidato, a través de su representante legal o una persona nominada especialmente al efecto.

Una vez concluido el proceso de votación y recibidos todos los antecedentes respectivos, el señalado Ministerio, dentro del término de cinco días hábiles, debe proclamar como consejeros titulares a los candidatos más votados por tipo de asociación, distinguiéndose para estos fines las reconocidas por el Consejo y las que tengan dicha calidad por el solo ministerio de la ley.

Para ello, procede se utilice un criterio de participación proporcional:

- tres representantes pertenecientes a organizaciones de interés público que tienen tal carácter por el solo ministerio de la ley, dentro de las cuales se considera –necesariamente– al menos una de las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos y uniones comunales constituidas conforme a la Ley N° 19.418, y otro de las comunidades y asociaciones indígenas reguladas en la Ley N° 19.253, y
- tres representantes de organizaciones de interés público reconocidas por el Consejo, debiendo al menos uno pertenecer a

⁷¹ Cabe acotar que durante la tramitación del proyecto de ley los entonces senadores Núñez y Ominami, se mostraron contrarios a que se dejase el Consejo “radicado” en el Ministerio Secretaría General de Gobierno, habida cuenta del marcado carácter político de esta cartera, que podía llevar a una desviación o manipulación en el uso de la información o de los incentivos (*Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 357-358).



una corporación o fundación y otro a alguna organización de voluntariado y, si no lo hubiere, por uno más que represente a alguna corporación o fundación.

Con la finalidad de adoptar el criterio de proporcionalidad señalado, las organizaciones solamente pueden votar por un candidato perteneciente a uno de los dos tipos de asociación indicadas.

En caso de producirse un empate que haga imposible proveer un cargo de titular o suplente, se debe efectuar un sorteo público.

Si alguno de los cargos quedare sin proveerse, corresponde que se llame a nueva elección en un plazo máximo de diez días hábiles, contados desde la fecha de designación de los cargos respectivos.

A su vez, la Ley N° 20.500 también da un reconocimiento legal permanente⁷² a los Consejos Regionales, que quedan integrados por 9 miembros:

- el Secretario Regional Ministerial de Gobierno⁷³ correspondiente;
- el Secretario Regional Ministerial de Desarrollo Social correspondiente;
- 2 representantes nombrados por el Intendente respectivo, con acuerdo de su Consejo Regional,⁷⁴ y
- 5 representantes de las organizaciones de interés público de la región respectiva, incorporados al Catastro de Organizaciones de Interés Público, correspondiente.

⁷² Con anterioridad, en ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante los decretos N°s 77; 78; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87 y 88, todos de 2007, y el N° 121, de 2010, todos del Ministerio Secretaría General de Gobierno, se crearon Consejos Regionales del Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de Interés Público, en las diferentes regiones que integran el país, a los cuales correspondía: a) Asesorar al Ministerio Secretaría General de Gobierno en el concurso del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, respecto de los proyectos regionales que se ejecutarán con cargo a los recursos del Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de Interés Público, que contemple anualmente la Ley de Presupuestos del sector público; b) Proponer a la Secretaría Regional Ministerial de Gobierno respectiva, aquellos proyectos de carácter regional que ameritan ser priorizados dentro de los proyectos presentados por las organizaciones de la sociedad civil; c) Canalizar ante el Ministerio Secretaría General de Gobierno, las sugerencias del Consejo y de sus representados, para el fortalecimiento de la sociedad civil.

⁷³ En la Región Metropolitana, donde no existe dicho cargo, tal función será ejercida por el Director de la División de Organizaciones Sociales, de esa misma Cartera.

⁷⁴ Es del caso que al referirse a los Consejos Regionales, la propia Carta Fundamental hace mención a la participación, al indicar el artículo 113 de la Constitución que: “El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende” (el énfasis es nuestro).

Presidirá este Consejo Regional aquel miembro elegido por el Intendente⁷⁵ de la nómina de 5 representantes de las organizaciones de interés público.

De acuerdo con lo establecido en el inciso final del artículo 24 de la Ley N° 20.500, los miembros del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público deben renovarse cada dos años, y no reciben remuneración o dieta de especie alguna por su participación en los mismos, sin perjuicio de los recursos que la Secretaría Ejecutiva del Fondo destine para solventar los gastos de transporte, alimentación y alojamiento que se deriven de su concurrencia a las sesiones de dichas entidades.

Esta disposición nos parece interesante y positiva, porque permite el efectivo acceso a las funciones de personas de escasos recursos, ya que muchas veces si bien no se presentaba un obstáculo formal para que pudieren concurrir a representar a sus entidades locales, en la práctica, algunos dirigentes se pueden ver impedidos de solventar los gastos de traslado a las capitales regionales y los de alimentación y alojamiento.

Los consejos regionales, tienen como funciones, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 27 de la Ley N° 20.500:

- a) Fijar anualmente, dentro de las normas generales definidas por el Consejo Nacional, criterios y prioridades para la adjudicación de los recursos del Fondo entre proyectos y programas que sean calificados de relevancia para la región;
- b) Adjudicar los recursos del Fondo a proyectos o programas de impacto regional, y
- c) Cumplir las demás funciones que señala esta ley y su reglamento.⁷⁶

La estructuración de tales consejos y los correspondientes fondos regionales, obedece, según entendemos a lo que Zúñiga Urbina⁷⁷

⁷⁵ Esta fórmula de elección del Presidente del Consejo Regional fue objetada en su oportunidad por el senador Letelier, quien vio en este mecanismo un ejemplo más del centralismo y la pérdida de autonomía de este cuerpo colegiado (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 497).

⁷⁶ Esta disposición también fue objetada por vicio de inconstitucionalidad por los ministros Fernández Baeza, Navarro y Aróstica, ya que estimaron improcedente que se establezcan en sede reglamentaria las atribuciones de este Consejo, dada la reserva legal que se da en esta materia, conforme a los principios de competencia y de legalidad recogidos en los artículos 7º, incisos primero y segundo, y 65, inciso cuarto, N° 2º, de la Carta Fundamental (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 584).

⁷⁷ ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO, *Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo. Bases Constitucionales de la Administración del Estado*, t. I, Legal Publishing, Santiago, 2013, p. 12.



denomina la obligación de promover el fortalecimiento de la regionalización del país, unido al deber de promover el desarrollo equitativo y solidario entre las distintas unidades territoriales-administrativas que componen Chile, dado que por esta vía se facilita a las distintas organizaciones locales ser potenciadas y poder participar en las distintas licitaciones regionales convocadas al efecto, las que a su vez, serán evaluadas en atención a los intereses de la comunidad territorial respectiva.

Como afirma el profesor Pantoja Bauzá,⁷⁸ la razón de ser del Estado y su finalidad configuran una Administración pública encaminada al desarrollo sustentable, social, cultural y económico, mediante políticas, planes y programas nacionales, regionales, provinciales y locales, según criterios armónicos y equitativos.

Podemos también entender que elementos de este tipo colaboran a que las regiones asuman su “motor propio”,⁷⁹ asumiendo la capacidad en el desarrollo económico, social y cultural, lo que supone que la correspondiente comunidad local tenga conciencia de su identidad colectiva y de su necesidad de forjarse en conjunto un destino como unidad, sobre la base de la valoración de sus propias instituciones.

Ahora bien, cómo se expresó, la creación de este Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público no es algo nuevo en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que desde el año 2005, ya se contemplaba expresamente en el Presupuesto de la Nación un ítem para tal fin con los correspondientes recursos para su financiamiento.

En base a aquella información extraída de las sucesivas leyes de presupuesto, es menester advertir que el incremento de los recursos destinados a potenciar estas organizaciones no ha sido sustantivo con el paso de los años, sin que tampoco, la entrada en vigor de la Ley N° 20.500 haya significado un aumento significativo, como se puede apreciar en el cuadro adjunto.

⁷⁸ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, *La Organización (...)*, op. cit., pp. 222-223.

⁷⁹ FOXLEY RI●SECO, ALEJANDRO, *Chile y su futuro. Un país posible*, CIEPLAN, 1987, p. 192.

Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de Interés Público (FFOAIP); División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (DOS).

<i>Año</i>	<i>FFOAIP</i>	<i>DOS</i>
2005 (Ley N° 19.986)	\$ 842.062	\$ 566.189
2006 (Ley N° 20.083)	\$ 875.500	\$ 583.175
2007 (Ley N° 20.141)	\$ 1.200.000	\$ 710.645
2008 (Ley N° 20.232)	\$ 1.150.400	\$ 999.240
2009 (Ley N° 20.314)	\$ 1.227.245	\$ 1.098.999
2010 (Ley N° 20.407)	\$ 1.245.654	\$ 1.185.967
2011 (Ley N° 20.481)	\$ 1.143.547	\$ 1.041.157
2012 (Ley N° 20.557)	\$ 1.175.566	\$ 1.070.309
2013 (Ley N° 20.641)	\$ 1.267.139	\$ 1.101.348
2014 (Ley N° 20.713)	\$ 1.320.757	\$ 1.144.453

Por otra parte, es digno de tener en cuenta que además de este Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, para fomentar la participación en un ámbito más acotado se estructuró un fondo concursable para proyectos de carácter local, denominado Fondo de Iniciativas Locales (FIL),⁸⁰ administrado por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, con lo cual se estimulan con la cobertura financiera correspondiente proyectos de connotación comunal, regional y municipal.

A su vez, cabe recordar que las normas expuestas en materia de fondos deben relacionarse con las establecidas en la Ley N° 19.862, que estipula el registro de personas jurídicas receptoras de fondos públicos,⁸¹ cuyo reglamento se contiene en el decreto N° 375, de 2003,

⁸⁰ GOBIERNO DE CHILE. Cuenta Pública Anual de la Participación Ciudadana 2013, pp. 111-112.

⁸¹ Como ha indicado el dictamen N° 70.791, de 2009, de la Contraloría General "la normativa aludida ha impuesto a los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos y a las municipalidades, la obligación de llevar un registro de las entidades receptoras de los fondos públicos que transfieren. Por su parte, a estas entidades les asisten básicamente dos obligaciones, consistentes, por una parte, en inscribirse en los catastros respectivos, y, por la otra, en mantener actualizada la misma información que se requiere para su inscripción.

El cumplimiento de estas exigencias es una condición para que puedan percibir los fondos públicos o el subsidio de que se trate, y en tal sentido, el ordenamiento jurídico le confiere al servicio recurrente la potestad de requerir de las entidades acreditadas la información actualizada sobre sus antecedentes".

del Ministerio de Hacienda, según los cuales los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos y los municipios que efectúan transferencias, deben llevar un registro de las entidades receptoras de fondos públicos y estas tienen la obligación de inscribirse en los catastros respectivos, en los que se incorporará, según el artículo 4º de dicho texto legal, entre otros datos, la información relativa a la individualización de las aludidas entidades, su área de especialización, su naturaleza jurídica y sus antecedentes financieros, condición a la cual se encuentra subordinada la percepción de los fondos públicos o subsidio de que se trate, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 6º de dicha ley.

Respecto a la implementación de estas estructuras, la Contraloría General ha tenido ocasión de pronunciarse, así el dictamen N° 42.772, de 2012, en que se consultó si procedía que entidades participaren, en calidad de organizaciones de interés público, en la elección del respectivo consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, aun cuando no estuviesen inscritas en el mencionado catastro de organizaciones de interés público, que por lo demás a esa fecha no se había constituido como tal, precisó que aquellas entidades funcionales constituidas conforme a las leyes N°s 19.418 y 19.253, en razón de su carácter especial reconocido por el legislador, y haciendo excepción a la regla general, adquieren la calidad de organizaciones de interés público por el solo ministerio de la ley, sin necesidad, por cierto, de inscripción alguna en la nómina antes referida, por lo que solo estas podrán formar parte del correspondiente proceso eleccionario, mientras que las restantes deben necesariamente esperar a ser inscritas en el referido catastro para poder encontrarse habilitadas para tal fin.

5. CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE PERSONAS JURÍDICAS SIN FINES DE LUCRO

Durante la tramitación de este proyecto de ley, si bien originalmente no se alteraba la constitución, reconocimiento y disolución de corporaciones y fundaciones, sí se constató que el sistema establecido en el título XXXIII del Código Civil y en especial en el decreto N° 110, de 1979, del Ministerio de Justicia era “lento y oneroso”,⁸² lo que implicaba, en los hechos, un obstáculo que dificultaba materializar –conforme a derecho– la asociatividad.

Sobre este punto, el senador Orpis indicó: “Hoy día se requieren años para crear una corporación o fundación. Se piden informes inéditos: al Consejo de Defensa del Estado, a las policías, en fin. Es un

⁸² *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 114.

sistema tremendamente engorroso. ¿Y para qué? Para que la sociedad civil participe. Sin embargo, todo sabemos que los procedimientos existentes sólo colocan obstáculos a tal participación”.⁸³

A su turno, en la discusión en sala de la Cámara Baja, informando el texto aprobado por la Comisión Mixta, formada al efecto, el diputado Chaín indicó que esta “ley busca fortalecer realmente el derecho de asociación, eliminando barreras para constituir asociaciones sin fines de lucro, facilitando ese trámite y, sobre todo, eliminando el hecho de que la personalidad jurídica sea una concesión graciosa de la autoridad política administrativa, porque pasa a ser un derecho de quienes se asocian con estatutos, de acuerdo con la legalidad vigente”.⁸⁴

Se señaló, además, durante la referida tramitación que con estos cambios se “fortalece la normativa del Código Civil, pues elimina exigencias obsoletas que entraban la constitución y funcionamiento de estas entidades. De este modo, por ejemplo, la nueva normativa permite que las corporaciones, fundaciones y asociaciones soliciten directamente al Servicio de Registro Civil e Identificación la certificación de su vigencia sin tener que recurrir, como hasta ahora, a más de una instancia para ese efecto”.⁸⁵

Bajo este contexto, y en lo que a cambios en la forma de obtener el reconocimiento de la personería jurídica se refiere, estas normas vinieron a modificar el título XXXIII del Libro I del Código Civil,⁸⁶ radicando en sede comunal, en específico en la secretaría municipal, la labor de verificar el cumplimiento de los requisitos, conducentes a tal fin, tarea que antes se encontraba en manos del Ministerio de Justicia,⁸⁷ que en tal cometido solicitaba informes a una serie organismos, lo que a su turno demoraba estas solicitudes.

⁸³ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 480.

⁸⁴ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 470.

⁸⁵ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 392.

⁸⁶ Cabe mencionar que la estructura definitiva con que se aprobó la ley, fue dada durante la discusión parlamentaria, dado que el proyecto original presentado por el Ejecutivo, mantenía el régimen de corporaciones y fundaciones y en paralelo creaba las asociaciones voluntarias con personalidad jurídica (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 11).

⁸⁷ En atención a este relevante cambio que traslada la competencia en esta materia del Ministerio de Justicia a las municipalidades y al Servicio de Registro Civil e Identificación, el artículo 2° transitorio de la Ley N° 20.500 mandató a esa Cartera de Estado el que remitiese al servicio indicado todos los antecedentes de corporaciones y fundaciones persistentes incorporadas en el Registro de Personas Jurídicas a cargo de ese Ministerio.

Misma obligación se colocó sobre las municipalidades respecto a las juntas de vecinos, organizaciones comunitarias y uniones comunales, constituidas en sus territorios y que se encuentren vigentes, con el objetivo de centralizar la información que lleva el Servicio a través de este Registro Nacional.

El indicado cambio obedece a que con ello se facilita la formación de este tipo de entidades, ya que las municipalidades son órganos mucho más cercanos a la ciudadanía, tanto desde un punto de vista relacional como físico/espacial, por lo que con esta modificación, se subsanan, al menos en lo que a barreras de acceso se refiere, las trabas de aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que debían desplazarse ante las secretarías regionales ministeriales de justicia, bajo el antiguo régimen, para obtener –dentro de un plazo bastante extendido– el reconocimiento gracioso por parte del Estado.

Unida a esta cercanía es digno de mencionar que el señalado reconocimiento no puede quedar diferido en el tiempo en las apuntadas secretarías municipales, pues para evitar ello, el legislador contempló un supuesto de silencio administrativo positivo, al disponer el inciso tercero del nuevo artículo 548 del Código Civil que: “Dentro de los treinta días siguientes a la fecha del depósito (de los antecedentes constitutivos de la corporación o fundación), el secretario municipal podrá objetar fundadamente la constitución de la asociación o fundación, si no hubiere cumplido los requisitos que la ley o el reglamento señalen. (...) Si al vencimiento de este plazo el secretario municipal no hubiere notificado observación alguna, se entenderá por el solo ministerio de la ley que no objeta la constitución de la organización (...)”, evento en el cual procede que ese funcionario remita los aludidos antecedentes al Servicio de Registro Civil o Identificación o el interesado lo realice de manera directa.

Ahora bien, además de la revisión que realice el secretario municipal en los términos expuestos, es menester indicar que el artículo 548-4 del Código Civil establece que: “Todos aquellos a quienes los estatutos de la corporación irrogaren perjuicio podrán recurrir a la justicia, en procedimiento breve y sumario, para que éstos se corrijan o se repare toda lesión o perjuicio que de la aplicación de dichos estatutos les haya resultado o pueda resultarles”.

Como puede apreciarse, con estos cambios además de “acercarse” la entidad con la cual interactúan los sujetos interesados en crear, modificar o extinguir una persona jurídica sin fines de lucro, se da mayor certeza y celeridad respecto a la duración del procedimiento encaminado a este objetivo, lo que supone un avance digno de destacar y elogiar.

Otra modificación de relevancia que en esta materia trajo consigo la Ley N° 20.500, fue la configuración de un Registro de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro, a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación,⁸⁸ cuya regulación específica se encuentra contenida en el decreto N° 84, de 2013, del Ministerio de Justicia.

⁸⁸ El proyecto original presentado por el Ejecutivo contemplaba como entidad encargada de llevar el Registro de Personas Jurídicas, al Ministerio Secretaría General

El objetivo de este registro electrónico y centralizado es inscribir y actualizar los antecedentes relativos a la constitución, modificación, disolución o extinción de las corporaciones (o asociaciones) y fundaciones normadas en el título XXXIII del Libro I del Código Civil; de las organizaciones comunitarias funcionales, juntas de vecinos, uniones comunales, federaciones y confederaciones regidas por la Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, y aquellas otras organizaciones sin fines de lucro que requiera su inscripción en él, a saber:

- a) organizaciones deportivas sin fines de lucro, constituidas de acuerdo a la Ley N° 19.712;⁸⁹
- b) organizaciones religiosas, regidas por la Ley N° 19.638;
- c) comunidades y asociaciones indígenas, reguladas por la Ley N° 19.253, y
- d) aquellas otras que, conforme a la legislación especial, requieran tal inscripción o lo soliciten voluntariamente.

El que sea electrónico, implica un deber para las secretarías de las municipalidades⁹⁰ relativo a que estas deben remitir los antecedentes fundantes de una inscripción o modificación, por esa vía, para que sean incorporadas en el registro, siendo un ejemplo más de la incorporación de las nuevas tecnologías en el quehacer cotidiano de la Administración.

La inscripción o subinscripción de la constitución, modificación, disolución o extinción de las corporaciones (o asociaciones) y fundaciones, debe ser requerida por el secretario municipal respectivo al Servicio, mediante un formulario, denominado "Formulario de Inscripción", cuyo formato ha sido establecido de manera uniforme por el apuntado Servicio. A menos que el interesado solicitare

de Gobierno, para el caso de las asociaciones voluntarias con personalidad jurídica. Sin embargo, al pasar a la Cámara Revisora, ya al comenzar a estudiar este proyecto, los senadores Orpís, Pérez Varela y Larraín hicieron presente lo poco conveniente que resultaba que un Ministerio tan marcadamente político tuviese a su cargo este registro, por los riesgos de instrumentalizar a este tipo de organizaciones que se podían generar (*Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 11; 335; 343; 353; 357-358).

⁸⁹ Al ser entidades sin fines de lucro se excluyen las sociedades anónimas deportivas profesionales de la Ley N° 20.019.

⁹⁰ Con todo, precaviendo las falencias que pueden presentar algunos municipios del país en esta materia, el artículo 6° del decreto N° 84, de 2013, permite que excepcionalmente, si la municipalidad no cuenta con medios tecnológicos, el secretario pueda requerir las inscripciones o subinscripciones pertinentes directamente en las oficinas del Servicio de Registro Civil e Identificación habilitadas para tal efecto.



formalmente hacer la inscripción de manera directa, de acuerdo al inciso quinto del nuevo artículo 548 del Código Civil.

La relevancia del registro que estamos tratando radica en que las corporaciones (o asociaciones) y fundaciones, gozarán de personalidad jurídica a partir de la inscripción de su constitución en él.

Esta modificación, ha sido puesta en tela de juicio por algunos autores, y así, el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, profesor Jorge Del Picó Rubio ha señalado, que si bien resultaba necesaria una modificación al antiguo procedimiento contemplado en el decreto N° 110, de 1979, del Ministerio de Justicia, “el traslado de la potestad para el reconocimiento de personalidad jurídica a los secretarios municipales no parece, al menos por ahora y teniendo en vista la realidad, una decisión prudente”.⁹¹

Otro cambio, dice relación con la normativa referente a la disolución de una persona jurídica de este tipo, ya que con el régimen anterior esta potestad quedaba entregada, de manera unilateral al Ministerio de Justicia, mientras que con el nuevo régimen tal disolución debe ser tramitada por vía judicial, lo que a juicio de algunos autores, constituye un avance pues limita la posibilidad de una actuación administrativa arbitraria.⁹²

En efecto, respecto a la disolución de las asociaciones, el nuevo artículo 559 del Código Civil contempla las siguientes causales:

- a) Por el vencimiento del plazo de su duración, si lo hubiera;
- b) Por acuerdo de la asamblea general extraordinaria, cumpliendo los requisitos formales establecidos en el artículo 558;
- c) Por sentencia judicial ejecutoriada, en caso de:
 - c.1) estar prohibida por la Constitución o la ley o infringir gravemente sus estatutos, o
 - c.2) haberse realizado íntegramente su fin o hacerse imposible su realización, y
- d) Por las demás causas previstas en los estatutos y en las leyes.

La sentencia a que se refiere la letra c) precedente solo puede dictarse en juicio incoado a requerimiento del Consejo de Defensa del Estado, en procedimiento breve y sumario, el que ejercerá la acción previa petición fundada del Ministerio de Justicia. En el caso a que se refiere el número 2 de la letra c) precedente, puede también

⁹¹ DEL PICÓ RUBIO, JORGE, Modificación del régimen civil de las personas jurídicas sin fines de lucro a partir de la vigencia de las leyes N° 19.638 y N° 20.500, en “Estudios de Derecho Civil”, VII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Viña del Mar, 2011, Santiago, Chile, Legal Publishing, pp. 25-26.

⁹² *Ibid.*, p. 26.

dictarse en juicio promovido por la institución llamada a recibir los bienes de la asociación o fundación en caso de extinguirse.

Sobre este particular, y en específico, respecto a la posibilidad de que solo el Ministerio de Justicia se encuentre habilitado para requerir del Consejo de Defensa del Estado, que inicie las acciones tendientes a la disolución de la asociación, en los términos de la letra c) del artículo 559, la Corte Suprema, al momento de conocer el proyecto de ley, expresó que –a su juicio– ello resulta arbitrario y atenta contra el principio de igualdad ante la ley, pues no ve sustento para que se impida que otros sujetos puedan requerir la intervención de los tribunales de justicia.⁹³

La redacción, creemos, obedece a que el nuevo artículo 557 del Código Civil, continúa radicando en el Ministerio de Justicia la fiscalización de las corporaciones (o asociaciones) y fundaciones, facultándolo, para ello, a requerir actas de las asambleas y de las sesiones de directorio, las cuentas y memorias aprobadas, libros de contabilidad, de inventarios y remuneraciones, así como cualquier información respecto del desarrollo de sus actividades. Motivo por el cual, las falencias formuladas por el máximo tribunal, en buena parte, pueden subsanarse en el entendido que la referida Secretaría de Estado adopte, en tiempo y forma, las medidas necesarias ante denuncias recibidas de particulares respecto a supuestas irregularidades en el quehacer de las mencionadas personas jurídicas sin fines de lucro.

Con todo, no podemos dejar de observar los problemas interpretativos que pueden generarse de la lectura en conjunto de los artículos 559, letra c) y el transcrito artículo 548-4, pues el alcance y efectividad de la posibilidad de impugnación por parte de particulares, en cierta medida, se desvirtúa con la primera de las normas enunciadas en este párrafo.

Luego, en lo que atañe a la efectiva disposición de los bienes quedados de una persona jurídica sin fines de lucro, la Contraloría General de la República ha tenido oportunidad de pronunciarse, entre otros, con el dictamen N° 19.323, de 2013, ocasión en la cual la Entidad de Fiscalización, luego de repasar las normas atinentes, en especial el artículo 561 del Código Civil, entendió que en el evento en que en los estatutos correspondientes de la entidad estén suficientemente precisados los destinatarios de los bienes quedados de la corporación disuelta, no resulta procedente requerir pronunciamiento adicional alguno, ni a la Municipalidad, al Servicio de Registro Civil e Identificación ni al Ministerio de Justicia, puesto que la normativa interna es suficiente por sí misma para transferir válidamente aquellos bienes.

⁹³ *Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 365-366.



El razonamiento anterior, opera sobre la base que el objetivo perseguido con la dictación de la Ley N° 20.500 fue la “existencia de una normativa legal idónea que permita la formación de un asociacionismo vigoroso”,⁹⁴ y así como se busca facilitar la formación de esta clase de entidades, del mismo modo debe facilitarse su disolución si así sus integrantes lo acuerdan, sin que se coloquen obstáculos formales, no establecidos por el legislador, que impidan el adecuado manejo flexible de estos cuerpos intermedios.

Por otra parte también es digno de mencionar que, con ocasión de la implementación de este nuevo régimen en que interviene el Servicio de Registro Civil y las secretarías municipales respectivas, surgió la inquietud ante qué órgano debía presentarse la documentación en que constasen las modificaciones a los estatutos de una corporación (o asociación), si ante el primero de los indicados o si ante ambos. Sobre este particular, la Contraloría General de la República, en el dictamen N° 75.504, de 2013, interpretando lo ordenado por el aludido decreto N° 84, de 2013, expresó que bastaba meramente que aquella solicitud se presentase ante el Servicio de Registro Civil e Identificación.

Como puede apreciarse, el criterio antes expuesto es coherente con lo formulado en el mencionado dictamen N° 19.323, de 2013, dado que ambos son consistentes con la simplificación de los procedimientos vinculados a estas entidades, que –como hemos ya dicho– fue uno de los objetivos perseguidos por el legislador con la dictación de la Ley N° 20.500.

Lo anterior, además guarda armonía con lo que ha expresado la Corte Suprema, al conocer la causa rol N° 7904-12, oportunidad en que indicó que el espíritu de la apuntada ley (la Ley N° 20.500) fue fomentar la asociatividad, estableciendo como único límite para dicho derecho, la realización de actos contrarios a la dignidad y al valor de la persona, al régimen de Derecho y al bienestar general de la sociedad democrática.

Cuestión aparte, que también vale la pena advertir, dice relación con que no obstante todos los cambios incorporados en régimen de constitución, modificación y disolución de personas jurídicas, no se derogó, de manera expresa, el decreto N° 110, de 1979, lo que se ha entendido por parte de los operadores de estas temáticas, como la configuración de una derogación tácita respecto de aquellas normas incompatibles con la nueva regulación dada por la Ley N° 20.500, dejando subsistente, con todo, aquellas disposiciones que reglamentan supuestos no previstos con la nueva ordenación, y que precisamente encuentren una solución coherente en el referido decreto N° 110, de 1979.

⁹⁴ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 6.

6. MODIFICACIONES EN EL PLANO MUNICIPAL

El ámbito municipal, es el que se entiende más cercano a la ciudadanía.⁹⁵ Precisamente, en mérito a ello, ese sector también sufrió modificaciones con la dictación de la Ley N° 20.500 que buscaron potenciar la asociatividad y la participación de la comunidad en la adopción de las decisiones que le afecten a los vecinos.

Ahora bien, es menester recordar que el potenciar la asociatividad a nivel local no es una idea nueva en Chile, pues con ese fin se dictó hace 45 años la Ley N° 16.880, de 1968, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Comunales, la denominada “Ley de Promoción Popular”,⁹⁶ que fuera derogada en 1989.

La participación ciudadana en la regulación vigente se contiene en el Título IV de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (entre los artículos 93 y 104), en cumplimiento al mandato del artículo 118 de la Constitución, que indica que aquella ley es la encargada de establecer las modalidades y formas que debe asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.

6.1. CONSEJOS COMUNALES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Una de las transformaciones fue la reestructuración en la forma de concebir la participación de los distintos grupos intermedios de la sociedad, eliminando los consejos económicos y sociales, cuyo funcionamiento desde su creación fue evaluado como muy precario,⁹⁷ y creando en su reemplazo los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, integrados por los representantes electos de las Organizaciones de Interés Público de cada comuna.

Ahora bien, desde ya cabe hacer la salvedad que no obstante esta “mutación”, la jurisprudencia administrativa, con el dicta-

⁹⁵ MARTÍN, TOMÁS; MLYNARZ, DANAÉ, “Balance de la implementación de la ley de participación ciudadana a nivel municipal”, en De la Fuente, Gloria, Mlynarz, Danae, *El pueblo unido. Mitos y realidades sobre la participación ciudadana en Chile*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile, 2013, p. 112.

⁹⁶ La “Promoción Popular” en palabras del Presidente Frei Montalva significaba “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 corresponda en una sociedad moderna; y significa también el acondicionamiento de las estructuras y mecanismos del Estado que permitan a este mismo pueblo organizado incorporarse oficialmente al ejercicio del poder” (FREI MONTALVA, EDUARDO, *Proyecto de Promoción Popular, en Política y Espíritu*, N° 287, 1964, p. 57).

⁹⁷ *Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 230; 346-347.



men N° 32.040, de 2013, ha dicho que los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, no son los continuadores legales de los Consejos Económicos y Sociales, y en virtud de ello, solo son competentes para pronunciarse en aquellas materias en que expresamente se ha dispuesto su intervención, y no en otras como el Plan de Desarrollo Educativo Municipal, donde no está prevista su consulta.

Con todo, vale la pena tener en cuenta que no obstante toda la estructura modificada al efecto con estos nuevos consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil, es menester tener en cuenta que es el Concejo Municipal, por mandato del artículo 119 de la Constitución, el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.

Los aludidos consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil deben estar integrados por un número no menor al doble ni superior al triple de los concejales en ejercicio de cada comuna.

Este Consejo es un organismo colegiado, asesor, de miembros electos por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y por las organizaciones de interés público de la comuna.

No obstante estas funciones, la Contraloría General de la República ha afirmado, en el dictamen N° 31.149, de 2013, que los integrantes de estos órganos no tienen el carácter de funcionarios públicos, motivo por el cual no procede que se les entreguen viáticos ni reembolsos de gastos para concurrir a determinadas actividades, pero sí para representar al órgano en el ejercicio del cargo.

Son facultades de estas entidades, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 94 de la anotada Ley N° 18.695:

- Informarse sobre el presupuesto de inversión anual, el Plan Comunal de Desarrollo y las modificaciones al Plan Regulador Comunal.⁹⁸
- Pronunciarse en el mes de mayo de cada año, respecto a la cuenta pública presentada por el alcalde.
- Interponer recursos de reclamación.
- Pronunciarse anualmente sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el Concejo Municipal.

⁹⁸ Sobre este particular el dictamen N° 43.437, de 2012, de la Contraloría General de la República, expresó que los alcaldes se encuentran en la obligación de presentar el Plan de Desarrollo Comunal a los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil, antes de su aprobación por el Concejo Municipal respectivo, para efectos de que el primero pueda formular efectivamente las observaciones o consultas que sean del caso.

Asimismo, se establecen deberes para los integrantes de estos cuerpos colegiados representativos, cuales son informar a las respectivas organizaciones, con la debida anticipación, de las distintas materias para recibir sus opiniones y consultas.

Estos consejos, deben reunirse al menos 4 veces al año, y son presididos por el alcalde respectivo.⁹⁹

Como puede apreciarse, en este caso estamos tratando de un ejemplo de lo que García De Enterría y Fernández¹⁰⁰ denominan participación orgánica a través de entidades territoriales, en que no se verifica una mera asistencia externa a la Administración, sino que la administración como tal resulta inmanente a los miembros (pues surge de ellos y a ellos se destina), por lo que cabe entenderla, con las limitaciones propias de su carácter meramente consultivo¹⁰¹ y no resolutive, como una fórmula de auto-administración.

Esta nueva institucionalidad ha demandado de los municipios, en cumplimiento a lo prescrito por los artículos 93 y 5º transitorio de la Ley N° 18.695, la dictación de las ordenanzas correspondientes,¹⁰² que aseguren el adecuado respeto a las ideas matrices de esta nueva normativa.

En esta materia la Contraloría General de la República ha tenido la ocasión de emitir numerosos pronunciamientos que han ido perfilando y delimitando, de mejor forma, los deberes de las autoridades comunales en esta materia.

⁹⁹ Cabe hacer presente que durante la tramitación parlamentaria, hubo una serie de congresistas, como los entonces diputados Allende, Montes y Mulet y también el senador Navarro, quienes se manifestaron contrarios a que fuere el alcalde quien presidiere estos consejos, pues –a su juicio– tal estructura les restaba autonomía a estos órganos, ya que el edil, dada la conformación del régimen municipal, cuenta con muchos mecanismos para presionar o influir en sus miembros (*Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 253-258; 347-348).

¹⁰⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *op. cit.*, pp. 981-982.

¹⁰¹ Respecto a este particular, la jurisprudencia administrativa ha precisado este carácter, con el dictamen N° 46.713, de 2013, a través del cual se expresó que los acuerdos de estos Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil no son vinculantes para el alcalde ni para el concejo comunal respectivo.

¹⁰² Esta materia, en que se obliga a todos los municipios del país a dictar esta normativa que regula la participación ciudadana en el ámbito local, supone un avance al menos desde el punto de vista formal/positivo, puesto que en otras latitudes, como en España, se ha verificado que tales instrumentos se han establecido mayormente solo en las grandes ciudades, no así en las pequeñas, que al no tener una norma que les exija ello, no han emprendido este proceso de incorporación de la ciudadanía en la adopción de las decisiones que más le afectan (PORRO GUTIÉRREZ, JACINTO, "Participación ciudadana en el ámbito local: Aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N°s 39-40, 2012, pp. 395-398).



Así, respecto al contenido de las aludidas ordenanzas municipales la Entidad de Fiscalización ha señalado (en los dictámenes N°s 67.455, de 2012 y 2.484, de 2013) que en ellas se debe dar estricto cumplimiento a las menciones mínimas contenidas en el citado artículo 93 de la Ley N° 18.695.

El modelo de estas se encuentra en un “Reglamento Tipo”, contenido en la resolución exenta N° 5.983, de 2011, que luego fuere modificado por la resolución exenta N° 12.573 del mismo año, ambas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en virtud de las observaciones formuladas por la Contraloría General con el dictamen N° 72.483, de esa misma anualidad.

Luego, en lo que a la integración del referido consejo se refiere, el dictamen N° 42.772, de 2012, indicó que para poder participar en las elecciones para ser miembro de estos cuerpos colegiados es necesario estar inscrito en el catastro de organizaciones de interés público, a menos que se trate de aquellas organizaciones contempladas en la Ley N° 19.418 o la Ley N° 19.253, que gozan de tal carácter por el solo ministerio de la ley.

A su turno, el dictamen N° 29.287, de 2013 precisó sobre esta misma materia, que no obstante, aun a esa fecha no se encontraba constituido el referido catastro, no es competencia de la autoridad comunal local formar un listado de organizaciones de interés público, puesto que aquella función está radicada en el Ministerio Secretaría General de Gobierno, con la excepción de aquellas entidades que lo integran por el solo ministerio de la ley, como ya se expresó.

A nivel de impugnación, la jurisprudencia administrativa ha señalado, en el dictamen N° 19.996, de 2013, que se ajusta a Derecho la actuación de una municipalidad que, si bien omitió de la nómina a una junta de vecinos del listado de organizaciones comunitarias que pueden integrar su consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, sí ha contemplado en su reglamentación correspondiente, mecanismo de impugnación a la conformación de estas listas, más aún si expresamente le comunicó a la entidad preterida de la posibilidad de recurrir, y esta no lo hizo en tiempo y forma.

En lo que se refiere a la exclusión *ex ante* de determinados representantes de entidades de la posibilidad de postularse a la elección de miembros del enunciado Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, los dictámenes N°s 55.082, de 2012, y 40.601, de 2013, precisaron que no se ajusta a derecho la disposición del reglamento local interno que norma estas convocatorias, aun cuando aquel se base en el “Reglamento tipo” de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que establece como incompatibilidad para integrar el citado Consejo

el mantener vigente por sí o terceros, contratos o cauciones con la respectiva municipalidad.

Luego, el dictamen N° 21.762, de 2013 indicó que, en principio, una municipalidad no puede negarse a inscribir en el registro de organizaciones comunitarias a la directiva de una junta de vecinos, invocando defectos o falta de cumplimiento de requisitos en el proceso eleccionario celebrado al efecto, habida cuenta que tales materias, son competencia del Tribunal Electoral Regional correspondiente, no obstante sí es procedente el solicitar el acta de la elección respectiva.

Respecto a una materia similar, en los dictámenes N°s 29.217 y 37.367, ambos de 2013, la Entidad de Fiscalización declaró que ni la Municipalidad ni la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena pueden intervenir en los procesos eleccionarios de una organización comunitaria, de aquellas contempladas en la Ley N° 19.418, ni respecto de las comunidades indígenas reguladas en la Ley N° 19.253, respectivamente, ni tampoco desconocer, negando la certificación correspondiente, a aquellas constituidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.500.

6.2. PLEBISCITOS A NIVEL COMUNAL

Otra modificación que se introdujo en la aludida Ley N° 18.695, se refiere al quórum necesario para convocar a plebiscito comunal,¹⁰³ dando una nueva redacción a su artículo 99, el cual establece: “El alcalde, con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos siguientes”.

¹⁰³ Cabe mencionar que los plebiscitos comunales fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley N° 18.825, de 1989, lo que ha sido alterado a través de tres modificaciones posteriores, una de ellas con la Ley N° 19.097, de 1991, y la otra con la Ley N° 19.526, de 1997, siendo la última la indicada respecto a la incorporación del sistema de voto voluntario.



El referido quórum para el plebiscito de iniciativa ciudadana, había sido rebajado con la Ley N° 20.500 del 10% al 5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo registro comunal. Sin embargo, ese porcentaje fue alterado nuevamente a partir de la Ley N° 20.568, que regula la inscripción automática y estableció el sistema de voto voluntario, fijando una nueva regla del 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que debe expedir el Director Regional del Servicio Electoral.

Una crítica que se formuló durante la discusión parlamentaria de la Ley N° 20.500,¹⁰⁴ por parte del entonces diputado Duarte, dijo lugar con que si bien se contemplaba nominalmente esta posibilidad de efectuar plebiscitos y con ello escuchar la voluntad de los vecinos de la comuna respectiva, no se dotaba a las municipalidades del respaldo financiero, que permitiere en la práctica poder llevar a cabo los referidos actos de consulta pública, los que demandan grandes gastos, tanto en la implementación como en lo que a difusión atañe.

Por otra parte, cabe tener presente el alcance que le ha dado el Tribunal Constitucional a los plebiscitos, cuando tuvo ocasión de pronunciarse respecto a estos al efectuar el control de constitucionalidad de esta ley.¹⁰⁵ Al efecto, esa alta magistratura indicó que el plebiscito es una de las modalidades a través de las cuales se ejerce soberanía, ejemplo ésta de la democracia directa.

Ahora bien, como votación popular, según se estableció en la STC Rol 279/98, esta tiene el carácter de excepcional, y procede solo en los casos en que la Constitución lo señala, conforme a los artículos 118 y 128 de la Carta Fundamental.

El plebiscito es entonces, a juicio del Tribunal Constitucional, una expresión de que Chile es una república democrática, según formula el artículo 4° del Código Político y de que las personas tienen derecho a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional, según mandata el artículo 1° de ese mismo texto.

En esta línea argumental, interpretando las nuevas disposiciones en esta materia el Tribunal citado indicó:¹⁰⁶

“9. Así como el Alcalde puede convocar a plebiscito de propia iniciativa, pero contando con el acuerdo del Concejo, o a requerimiento de los concejales o de un porcentaje de la ciudadanía, la norma permite que el Concejo Municipal pueda activarse en la convocatoria, de oficio o a petición del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. En el caso de esta petición, la norma establece un procedimiento, compuesto

¹⁰⁴ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 242.

¹⁰⁵ *Historia de la Ley N° 20.500*, p. 579.

¹⁰⁶ *Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 580-581.



de dos etapas. En la primera, el Consejo debe adoptar un acuerdo por dos tercios de sus integrantes, consistente en pedir al Concejo Municipal que convoque a plebiscito. En la segunda, el Concejo Municipal debe ratificar por los dos tercios de los concejales en ejercicio, esa decisión.

10. Como se observa, el Concejo Municipal no ve alterada su competencia constitucional de obligar al Alcalde a llamar a plebiscito si cuenta con el respaldo de 2/3 de sus miembros en ejercicio. Pero esa facultad la puede ejercer de oficio, es decir, de propia iniciativa, o a petición del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Cuando esa petición ocurre, el Concejo Municipal debe someterla a votación. Y sólo si reúne el quórum de 2/3 de respaldo, puede obligar al alcalde a hacer la convocatoria a plebiscito. En otras palabras, no está vinculado por el acuerdo del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, pues necesita que la petición que éste le formule sea ratificada en su seno por el mismo quórum que si actuara de oficio.

11. Interpretada de este modo, no se altera por la norma analizada la iniciativa para convocar a plebiscito comunal que regula la Constitución. Por lo tanto, este Tribunal la declarará constitucional en el entendido de que siguen siendo tres los facultados para convocar a plebiscito comunal: 1) el Alcalde, con acuerdo del Concejo; 2) el Alcalde, a requerimiento del Concejo Municipal, por acuerdo de dos tercios de sus integrantes, de oficio, o a petición de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil; y 3) el Alcalde, por iniciativa de un porcentaje de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna (5%¹⁰⁷ de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior)".¹⁰⁸

¹⁰⁷ Como se expresó, a partir de la modificación introducida con la Ley N° 20.568, este porcentaje ahora ha quedado establecido en el 10% de los vecinos que votaron en la última elección.

¹⁰⁸ Con todo, es menester advertir que esta disposición fue estimada inconstitucional por los Ministros Vodanovic, Fernández Baeza, Peña y Fernández Fredes, quienes estuvieron por declarar como orgánico e inconstitucional dicho precepto, por cuanto los presupuestos necesarios para que el Alcalde pueda someter a plebiscito las materias de administración local que en dicha norma se indican no se avienen con lo dispuesto en el artículo 118, inciso quinto, de la Carta Fundamental, que contempla tres casos en los cuales el Alcalde puede someter a plebiscito determinados asuntos: "a) con acuerdo del Concejo Municipal; b) a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, y c) a requerimiento de la 'proporción' de ciudadanos que establezca la ley; proporción que no aparece determinada en la norma cuestionada. El Ministro señor Francisco Fernández Fredes agrega, a mayor abundamiento, que dada su deplorable e incoherente redacción, la norma examinada convierte en copulativos los presupuestos necesarios para que el Alcalde pueda someter ciertas materias a plebiscito o consulta comunal, en circunstancias que el citado precepto constitucional los concibe claramente como disyuntivos o alternativos" (*Historia de la Ley N° 20.500*, p. 584).

7. ESTATUTO DE VOLUNTARIADO

El voluntariado ha sido objeto de estudio y fomento en el Derecho Comparado y también de reconocimiento y estímulo por parte de organizaciones internacionales, como la Asamblea General de Naciones Unidas, el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, entre otros, que han reconocido la contribución de estas entidades en la solución de problemas sociales de manera participativa.¹⁰⁹

Ello ha conducido a un reconocimiento positivo por parte de algunos países, que a nuestro juicio, permite contar con un marco básico dispositivo, que a su turno les habilita para recibir un tratamiento diferenciado al de otras entidades análogas. Así ha ocurrido, por ejemplo, en España, donde ya en 1996, se dictó la Ley N° 5, del Voluntariado. Cuya exposición de motivos señala: “El moderno Estado de Derecho debe incorporar a su ordenamiento jurídico la regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupan para satisfacer los intereses generales, asumiendo que la satisfacción de los mismos ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en una tarea compartida entre Estado y sociedad.

El Estado necesita de la responsabilidad de sus ciudadanos y estos reclaman un papel cada vez más activo en la solución de los problemas que les afectan.

La conciencia creciente de esa responsabilidad social ha llevado a que los ciudadanos, a veces individualmente, pero, sobre todo, por medio de organizaciones basadas en la solidaridad y el altruismo, desempeñen un papel cada vez más importante en el diseño y ejecución de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general y especialmente a la erradicación de situaciones de marginación y a la construcción de una sociedad solidaria en la que todos los ciudadanos gocen de una calidad de vida digna”.

En Chile, el voluntariado, de acuerdo con lo indicado por la Ley N° 20.500, debe ser libre, voluntario, regular, con lo que se excluyen las acciones esporádicas.

Una característica determinante de esta forma de participación es que sus integrantes no reciban una remuneración por la tarea que realizan, según lo estatuido por el artículo 19 de la Ley N° 20.500.

Vale la pena comentar que ya con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley en estudio, se venía trabajando en esta materia, así el año 2005, el Ministerio Secretaría General de Gobierno informaba¹¹⁰ que a fines de esa anualidad el Presidente de la República

¹⁰⁹ BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS, *op. cit.*, p. 1154.

¹¹⁰ Balance de Gestión Integral año 2005, Secretaría General de Gobierno, p. 5.

había presentado una Estrategia Nacional de Voluntariado, elaborado con la participación de redes regionales de voluntariado en 13 seminarios donde se discutió la propuesta.

En la tramitación puntual del proyecto de lo que llegaría a ser la Ley N° 20.500, en específico al formarse la Comisión Mixta, que conoció y zanjó las diferencias entre el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados y el Senado, se eliminaron una serie de disposiciones que normaban mayormente a esta clase de entidades, suprimiendo, por ejemplo, el derecho de estas organizaciones de recibir la capacitación y formación necesaria para el ejercicio de las funciones inherentes a la entidad de que se trate,¹¹¹ entre otros aspectos.

El texto aprobado por la Cámara de Diputados, como Cámara de origen, contemplaba una regulación mucho más extensa, entre los artículos 32 y 37 del proyecto, que fue drásticamente reducido en la versión aprobada, que, en definitiva, se limitó a hacer remisiones generales en 2 disposiciones. (artículos 19 y 20), por lo que mal puede hablarse que en el país se cuenta con un efectivo “Estatuto del Voluntariado”, dada la somera regulación.

Tal transformación, muy probablemente obedeció a que hubo algunos parlamentarios¹¹² que rechazaban el establecimiento de reglas en esta materia, esgrimiendo para ello, que tal normativa proyectada violentaría la autonomía de los grupos intermedios, lo que supondría una injerencia indebida y un atentado contra la libertad de determinación de esas entidades.

Lamentablemente, el resultado final que se alcanzó luego de estas supresiones dejó bastantes cabos sin atar, ya que, a modo de ejemplo, los artículos 19 y 20 no se encargaron de normar los conflictos que se pueden producir durante la existencia de estas entidades y otras muchas temáticas, que quedaron sin una regulación residual sistemática.

Por otra parte, también es menester indicar que, dada esta escueta reglamentación, en su momento hubo observaciones respecto a la naturaleza de estas entidades. Así, el senador Larraín,¹¹³ indicó que no le quedaba clara la diferencia que había entre las corporaciones y fundaciones y las entidades del voluntariado.

¹¹¹ *Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 66-67; 105-106.

¹¹² Al comenzar a analizarse esta materia por la Cámara Revisora los senadores Horvath, Pérez Varela y Larraín, hicieron presente la inconveniencia que se estableciera a nivel legal derechos y obligaciones para las entidades de voluntariado, estimando que lo más apropiado era que esas entidades se dieran la regulación propia que estimasen conveniente de acuerdo a sus criterios (*Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 340; 344; 353).

¹¹³ *Historia de la Ley N° 20.500*, pp. 484-485.



Dado este escenario, más que potenciar las actividades de este tipo, creemos que el legislador perdió una oportunidad para normar, y con ello acrecentar la correspondiente certeza jurídica, en esta particular especie de manifestación de la asociatividad ciudadana.

8. CONCLUSIONES

Diferentes estudios prácticos¹¹⁴ han demostrado que aún queda mucho por implementar de manera adecuada la Ley N° 20.500 en diferentes niveles, lo que supone desafíos constantes a los ciudadanos para exigir los espacios de participación ahora reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Como se puede ver, los cambios introducidos con esta ley son de enorme relevancia, y suponen deberes y la incorporación de la ciudadanía en la gestación e implementación de políticas públicas, que importará nuevos retos para los distintos agentes de cambio en estos tópicos, de acuerdo a los nuevos paradigmas del siglo XXI.

Sin embargo, a diez años desde que se empezó a tratar de manera más orgánica y sistematizada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, los avances no han sido todo lo positivo que se podría esperar, Ley N° 20.500 de por medio.

Lamentable, a título de ejemplo, resulta ser la manera como se ha negociado el TPP (Trans-Pacific Partnership) en la más absoluta reserva, y sin la correspondiente difusión y participación de la ciudadanía, pese a que esta puede ser la gran afectada/beneficiada por los acuerdos que en esta temática se aprueben, y así los ejemplos son muchos.

Por ello, podemos afirmar, que si bien la tantas veces enunciada ley ha supuesto al menos de manera nominal avances en materia de institucionalizar la participación ciudadana, aún falta mucho camino por recorrer en lo que se refiere a la aplicación efectiva de sus principios inspiradores por parte de la Administración central y comunal.

A juicio de algunos, como el profesor Soto Barrientos,¹¹⁵ no basta un cambio legal, puesto que los cerrojos que presentaría la Carta de 1980, impedirían modificar el “modelo”, que en el fondo desincentiva la participación, por lo que sería necesario emprender un proceso constituyente, para configurar una concepción sobre esta materia.

Dejando para un análisis aparte la necesidad de reformular o derechamente emprender un proceso de redacción de una nueva

¹¹⁴ MLYNARZ, DANAE, *op. cit.*, pp. 118-124.

¹¹⁵ SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO, *op. cit.*, pp. 235-236.

Carta Fundamental, incluso con el marco actualmente vigente de la Constitución de 1980, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la estudiada Ley N° 20.500 ha acrecentado el rol del Estado respecto a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza la sociedad, puesto que se ha incrementado su deber, hasta entonces, de reconocer y amparar, según dispone el artículo 1° de la Constitución, tornando ahora a la obligación además de promoverlos, incentivarlos, estimularlos y hacerlos partícipes de la elaboración, ejecución y reformulación de las políticas públicas y de las diversas medidas que para ello se implementen.

El profesor Pantoja Bauzá¹¹⁶ afirmaba que “no se trata de reconocer o hacer del Estado la fuente de todo progreso y cambio socioeconómico, sino de establecer la responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el Estado en la obtención de un resultado de bien común, como lo prescribe el artículo 1° inciso 4° de la Carta Fundamental, al disponer que el Estado está al servicio de la persona humana como ser social, obligando a los órganos del Estado, en consecuencia, a facilitar la participación ciudadana y a remover obstáculos, a abrir posibilidades, a facilitar una armónica convivencia de país (...)”.

Para seguir progresando en este ámbito, creemos que es necesario encantar a la ciudadanía para que se haga parte en el proceso de la gestación de políticas públicas, y al mismo tiempo hacerse responsable de las consecuencias de estas, y con ello tener autoridades y gestiones más legitimadas.

Ahora bien, no deja de ser paradójico, como bien apunta González Graf,¹¹⁷ que en nuestra América Latina de democracia representativa relativamente reciente y en algunos lugares fuertemente socavada, luego de varios años de quiebre institucional, en proceso “de aceptación y aprendizaje”, que las transformaciones sociales estén impulsando las enunciadas nuevas formas de participación social y política, como fruto de la sociedad del conocimiento, que se traducen en un rechazo a la forma tradicional de hacer política y la conducción de esta por los partidos. Hoy los cambios son tan rápidos, que se quiere avanzar hacia un estadio mayor de democracia, más activa, donde los ciudadanos sean los actores principales de sus decisiones.

Si se canaliza de buena forma, se podrá sortear de buena forma, y conforme a un respecto legitimado al Estado de Derecho a este

¹¹⁶ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, *Tratado (...)*, op. cit., p. 298.

¹¹⁷ GONZÁLEZ GRAF, JAIME, “La participación ciudadana como expresión de la democracia”, en Contreras, Carlos (coord.) *América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad*, Fondo de Cultura Económica, 1999, Ciudad de México, p. 270.



“Cambio de Época”,¹¹⁸ pues como se puede apreciar los grupos intermedios ya no están solo convocados y amparados en su autonomía para el cumplimiento de sus fines específicos, sino que estos tienen el derecho a participar también en las políticas, planes, programas y acciones del Estado.

Queda por ver, entonces, qué acciones adoptará la Administración de la Presidenta Bachelet, que en su programa de gobierno, al referirse a la participación, señala que la necesidad de la incorporación de la ciudadanía en la generación de políticas públicas no era suficiente, en los nuevos términos del título IV de la Ley N° 18.575, por lo que propone ir más allá, con acciones como el limitar las reelecciones en el mismo cargo, mecanismos de participación directa como referéndums (simple y abrogatorio), iniciativas populares de ley y revocatoria de autoridades, y al mismo tiempo crear mecanismos de diálogo social, con la conformación de un Consejo Económico y Social consultivo, integrado por asociaciones vinculadas a los empresarios y a los proveedores del capital, del trabajo y las profesiones.¹¹⁹

Se propone además que se estimule también el derecho a la participación política en diferentes áreas de la vida nacional, como garantía del orden político e institucional y como derecho incluyente de los grupos históricamente excluidos de los espacios de adopción de decisiones públicas. A tal fin, se postula que se designe al Estado de Chile, como de tipo participativo, que configure un espacio para que la forma de Gobierno no involucre únicamente la relación entre funciones legislativas y ejecutivas, sino que se coloque a la participación como un elemento fundamental dentro de la convivencia social y garantía del orden político e institucional.¹²⁰

Lo relevante, es que estas transformaciones a emprender se gesten de un diálogo con los actores involucrados, que se traduzcan en instituciones efectivamente sentidas por la ciudadanía, y no en la implementación de estructuras meramente cosméticas, que carezcan del sustento necesario para emprender los ambiciosos objetivos que pueden nominalmente establecerse.

¹¹⁸ PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO, 2011, *El nuevo año (...)*, op. cit., p. 8.

¹¹⁹ “Bases de la Nueva Constitución de Chile” (documento elaborado por el equipo programático constitucional del comando de Michelle Bachelet) en Zúñiga Urbina, Francisco (coord.) *Nueva Constitución y Momentos Constitucionales. Visiones, Antecedentes y Debates*, Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2014, pp. 151; 187; 206; 309-310.

¹²⁰ *Ibíd.*, pp. 161; 187; 283.