

MINUTA N°3 SESIONES EN EL PLENO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Autora: Claudia Andrea Pérez Amigo¹

Resumen Ejecutivo. -

- 3 informes presentados en el plenario por la comisión
- 3 informes de segunda propuesta presentados
- 9 sesiones de plenario (discusión y votación)
- 96 artículos Aprobados
- 31 artículos aprobados correspondientes al primer informe
- 25 artículos aprobados correspondientes al segundo informe
- 40 artículos aprobados correspondientes al tercer informe
- Continuidad: Organización político-administrativa gobiernos locales (comuna)
- Cambios: Estado regional, entidades autónomas y descentralización fiscal.

1. Contexto.

La discusión en el pleno de los informes emitidos por la comisión de **"Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal"** comenzó el 16 de febrero del 2022 y culminó con un total de tres informes presentados en el pleno, sin considerar los de reemplazos que también han sido sometidos a votación. Esta comisión tiene 96 artículos aprobados, los cuales ya se encuentran dentro del borrador de la nueva propuesta de Carta Magna.

Fueron un total de 9 sesiones llevadas a cabo estos meses, en la que por parte del Pleno destacó la labor de la comisión. Los tópicos en los cuales se resaltaron en la discusión de las sesiones fueron principalmente nueve: el estado regional, las entidades territoriales, el gobierno regional, el estatuto regional, las asambleas regionales, comunas autónomas, organización fiscal y las entidades autónomas indígenas. Los cuales es posible clasificar en tres bloques según el grado de acuerdo que mostraron en el plenario. En el primer bloque se encuentran los temas que generaron un mayor grado de acuerdo en el Pleno, de tal forma que no volvieron a pasar por la comisión y contabilizaron más de 110 votos a favor. En el segundo bloque se sitúan las que tienen un grado de consenso parcial, en consecuencia, expresan algunos tópicos aprobados parcialmente o estuvieron al borde del rechazo. Por último, en el tercer bloque se ubican los temas que no alcanzaron un consenso, por lo que fueron rechazados y tuvieron que pasar por modificaciones para su aprobación.

¹ Miembro del Semillero de Jóvenes Investigadores del Grupo de Trabajo en "Descentralización, territorio, gestión regional y local" del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile integrado por I@s profesores José Viacava (Coordinador) Natalia Muñoz, Gladys Camacho, Karina Arias, Sergio Galilea, Rodrigo Egaña, Miguel Contreras, Christian Quinteros, Rene Saa, Marcelo Ramírez y Gerardo Ubilla. También forman parte de este esfuerzo Nancy Silva (dirigente ANEF) y Constanza Rojas, asistente en el grupo de trabajo.

2. Niveles de acuerdo en principales materias de interés

1° Bloque: Mayor Grado de Acuerdo.

1. Estado Regional: Si bien fue un tema controversial, puesto que cambia la organización del Estado como lo conocemos, dentro del pleno tuvo una buena recepción, siendo aprobado en las primeras instancias con 112 votos a favor. En su votación en particular el inciso primero del artículo, en el cual se determina la naturaleza del mismo recibió 112 votos a favor. Por otro lado, el artículo segundo donde se menciona la cooperación y la integridad tuvo 150 votos a favor, generando un consenso entre la mayoría de los sectores.
2. Gobierno Regional: Este artículo hace hincapié en la organización ejecutiva de la Región Autónoma. En la votación en general recibió 116 votos a favor y en particular los incisos referidos a las funciones de este organismo, entre otras materias, no recibieron menos de 110 votos.
3. Comunas autónomas: El artículo referido a esta temática recibió un considerable apoyo. En el inciso donde define la naturaleza de este concepto -en el entendido que es la entidad territorial base del Estado regional- obtuvo 147 votos a favor teniendo un gran grado de consenso en la mayoría de los sectores. Sin embargo, cabe destacar que el inciso segundo sobre el establecimiento de un estatuto comunal fue rechazado con 97 votos a favor en su primera instancia. Por otro lado, el inciso tercero sobre la clasificación de las comunas fue aprobado con 133 votos.

2° Bloque: Grado de Acuerdo Parcial

1. Entidades Territoriales: En este tópico se menciona la organización territorial del estado, y en la votación de la totalidad del artículo obtuvo un total de 103 votos a favor encontrándose al borde del rechazo. Posteriormente en la votación en particular el inciso segundo sobre la personalidad jurídica, el estamento propio y las competencias que tienen estas entidades para autogobernarse, fue rechazado con 99 votos a favor. Pasando nuevamente por la comisión y siendo aprobado en su informe de reemplazo con 106 votos a favor. En este mismo tópico se sitúa además el artículo 5 sobre la autonomía que tienen estas entidades que, si bien obtuvo 112 votos a favor, en su votación en particular disminuyó el nivel de aprobación.
2. Competencias Comuna Autónoma: De las 21 competencias desplegadas en este artículo sólo 18 fueron aprobadas en primera instancia la mayoría con más de 110 votos a excepción de la competencia N°13, referida a la construcción de obras, y la N°10, sobre la protección de los ecosistemas comunales y el derecho de la naturaleza. Los numerales rechazados alcanzaron una aprobación por debajo de los 100 votos. Entre las más bajas se encuentran: la competencia relacionada con la protección de los derechos de los habitantes y pueblos preexistentes del Estado, y la facultad para iniciar trámites legislativos ante el Congreso en materias de interés comunal. Algunos de estos numerales en su informe de reemplazo tuvieron que ser eliminados como la facultad de iniciar trámites legislativos.

3. Estatuto Regional: Este tópico se relaciona con el establecimiento de un orden político interno regional propio, el cual en su votación general fue aprobado con 105 votos a favor. Sin embargo, en el caso particular los dos incisos asociados en esta materia fueron rechazados por 78 y 99 votos a favor respectivamente. En su informe de reemplazo los incisos modificados fueron aprobados con más de 110 votos a favor.

3° Bloque: Bajo Grado de Acuerdo

1. Asambleas Regionales: Este supuso un tema controversial dentro del Pleno, puesto que en la votación en general fue rechazado por 100 votos a favor, faltando solo tres votos para su aprobación. Entre quienes rechazaron este artículo se encuentra la coalición de Chile Digno. Por lo que este colectivo no votó como coalición en esta materia. Algunos de los argumentos de los sectores que votaron en contra se encuentran: la dualidad de legislaciones, una fragmentación del Estado y la dotación del organismo para legislar materias que se deben abarcar en la ley nacional como la negociación colectiva y el derecho a huelga. En su informe de reemplazo se eliminaron las funciones legislativas de este organismo, generando así un consenso, a excepción de la posibilidad de traspaso de funciones legislativas por parte de lo que era "Consejo Regional" (Cámara territorial) y la potestad reglamentaria.
2. Autonomías territoriales indígena: El artículo referido a las autonomías territoriales indígenas en primera instancia fue rechazado por 86 votos a favor, al igual que la constitución de estas autonomías, en el cual se establecen los requerimientos para formar una autonomía territorial indígena y los procedimientos que se deben considerar. También algunas competencias asociadas a esta autonomía fueron rechazadas, como la elaboración de estatutos propios y el establecimiento de tasas y contribuciones, no pudiendo generar consenso por lo que tuvieron que pasar nuevamente por la comisión. En su informe de reemplazo los artículos asociados en esta materia fueron aprobados a excepción del inciso 2 del artículo 19, referido al régimen jurídico de las autonomías, y al inciso 2 del artículo 21, donde se menciona que la ley determinará el mecanismo de delimitación territorial de estas autonomías.
3. Organización Fiscal y carga tributaria: Los artículos e incisos asociados a la organización fiscal y carga tributaria en su primera instancia la mayoría fueron rechazados teniendo que pasar nuevamente por la comisión. Sin embargo, alguno de los artículos aprobados como el establecimiento del deber de pago de impuestos, el principio de eficiencia de las entidades territoriales, la responsabilidad fiscal, la coordinación de las actividades, entre otros, fueron aprobados con más de 110 votos a favor. Uno de los artículos rechazados que generó debate entre los convencionales fue el que hace referencia al endeudamiento acumulado, el cual no podrá superar el 2% de los ingresos ordinarios de la entidad, siendo rechazado con un total de 77 votos. En su informe de reemplazo para la aprobación de estas materias se debieron modificar, unir e incluso eliminar algunos artículos como el destino de los recursos tributarios. El grueso de los artículos asociados a materias de organización fiscal en este nuevo informe fue aprobados a excepción del numeral 7 sobre los ingresos de las entidades territoriales, el que es referido al endeudamiento dentro de los límites constitucionales y legales, quedando fuera por completo del debate constitucional.

3. Algunos Hallazgos

La comisión de forma de Estado logró generar un consenso considerable en el Pleno. En este sentido, existió un amplio acuerdo sobre la ejecución de una descentralización efectiva para el país. Es relevante destacar la votación de algunos artículos asociados a las comunas autónomas que se encuentran ya en el borrador de nueva constitución. El primero de ellos es sobre la definición de las Comunas Autónomas, lo cual se menciona como la entidad territorial base del Estado Regional siendo aprobado por 146 votos a favor. De este artículo es posible destacar el consenso que existe para dejar atrás el centralismo y la lógica "Top-down" en materia de gestión subnacional. Esto se refuerza con la aprobación del inciso tercero referido a las competencias de la Comuna Autónoma donde se menciona la preeminencia de las competencias por sobre las Regiones Autónomas y el Estado, en relación a que las funciones del gobierno local puedan ser cumplidas de un modo adecuado.

3.1.- Principales aspectos de continuidad

Es evidente que los artículos que han llegado al borrador suponen un cambio para la forma de Estado actual, dejando completamente el centralismo y pasando a una forma de organización efectivamente descentralizada. Sin embargo, es posible observar que hay ciertos elementos referidos a la estructura política-administrativa que se han conservado como es la composición de los Gobiernos Comunales. En la actual constitución no se reconoce explícitamente como "Gobiernos Comunales" sino que como Administración comunal la cual recae en los municipios, que están compuestos por el Alcalde y por el Concejo. En el borrador de la nueva carta Magna se mantiene esta organización haciendo hincapié en la participación de la comunidad que habita en el territorio.

En lo que se respecta a las potestades por lo general también es posible identificar elementos de continuidad. El Alcalde se mantiene como la máxima autoridad del gobierno comunal, que además preside el Concejo municipal y tienen la facultad de designar delegaciones. Por otro lado, el Concejo Municipal continúa con las facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras; sin embargo, su composición será con paridad de género y escaños reservados para pueblos y naciones indígenas considerando su población dentro de la jurisdicción electoral respectiva.

3.2.- Principales aspectos de cambio.

Los elementos de cambio más relevantes se encuentran en los artículos en materia de organización y carga fiscal. Si bien en su mayoría fueron rechazados en la primera instancia, en sus modificaciones se logró generar consenso y plasmarse en el borrador de la nueva constitución. Estos artículos constituyen una adecuación sustantiva en el ámbito de descentralización fiscal puesto que existe una participación más activa en estas materias por parte de las entidades territoriales. En este sentido se consagró en la posibilidad de establecer tasas y contribuciones en los territorios de estas entidades, lo que actualmente en materia de ley, los gobiernos subnacionales tienen limitaciones. Por tanto, al materializarse esta posibilidad podrían obtener una participación más activa en el ámbito de recaudación de tributos. Otro artículo en relación con estas materias es la posibilidad por parte de los gobiernos subnacionales de poder recurrir a endeudamiento. Actualmente, en teoría, estas entidades no pueden recurrir al endeudamiento, sin embargo, en la práctica existen casos de endeudamiento en

los gobiernos locales como es el caso de Maipú. Por lo que con este artículo al establecer criterios para emitir la deuda es posible que exista una mayor regulación en esta materia; sin embargo, también es factible que aumente el número de gobiernos locales con problemas financieros.

¿QUIERES
FORMAR
PARTE
DE NUESTRAS
ACTIVIDADES?

Envíanos tus datos a
descentralizacion@iap.uchile.cl

