

Temas Centrales Debatidos por el Pleno

Primer Informe de la Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal

Resumen

Durante las últimas semanas, el Pleno de la Convención Constitucional ha iniciado el debate y votación de los primeros informes y normas propuestas por las distintas Comisiones temáticas. Los días 16 y 18 de febrero de 2022, y 4 y 23 de marzo de 2022, el Pleno de la Convención Constitucional **discutió, en general y en particular, las normas contenidas en el primer informe de la Comisión de Forma de Estado** y en los correspondientes informes de reemplazo y de segunda propuesta¹ (respecto a aquellas normas inicialmente rechazadas en general y en particular por el Pleno).

Salvo por los artículos que recibieron menos del 50% de los votos del Pleno en la discusión en particular (los que se entienden definitivamente rechazados), las normas que no fueron aprobadas volvieron a ser discutidas por la Comisión de Forma de Estado, la cual presentó al Pleno **nuevas versiones revisadas de las normas**. Éstas fueron votadas en general y en particular por el Pleno, **aprobándose la gran mayoría de ellas**. A continuación presentamos una síntesis de los principales resultados de dichas votaciones.

¿Qué fue aprobado por el Pleno?

Los artículos que fueron **aprobados en general y en particular** por el Pleno pasaron íntegramente a formar parte del proyecto de nueva Constitución.

Dichas normas establecen que el Estado de Chile es **regional, plurinacional e intercultural**, organizado en regiones autónomas, comunas autónomas, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales. Estas entidades territoriales coexisten en un marco de **solidaridad y equidad**, preservando la integridad y unidad del Estado y su territorio, el que debe promover su cooperación y desarrollo armónico.

¹ Los informes de reemplazo corresponden a las nuevas propuestas de la Comisión respecto a los artículos del primer informe que fueron rechazados en la discusión en general por el Pleno, mientras que los informes de segunda hacen lo mismo respecto a las normas rechazadas en la discusión en particular por el Pleno.

Por su parte, las Regiones Autónomas tendrán **personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía** para el desarrollo de sus funciones. Contarán con un **Estatuto Regional** (aprobado por la Asamblea Regional) que establecerá su organización administrativa y funcionamiento interno. Respecto a la distribución de competencias entre las distintas entidades territoriales, se aprobó que las funciones públicas deberán radicarse **priorizando la entidad local sobre la regional y ésta última sobre el Estado**. Además, se aprobó que corresponderán al Estado todas las competencias que no sean expresamente conferidas a las Regiones Autónomas.

Las Regiones Autónomas serán dirigidas por **Gobernadores Regionales elegidos por votación directa**, entre cuyas atribuciones se encontrarán la administración del presupuesto regional y los servicios públicos de la Región Autónoma, la adopción de las políticas públicas regionales y la ejecución de acciones de cooperación internacional. Asimismo, **existirán Asambleas Regionales elegidas por sufragio universal**, entre cuyas competencias están la fiscalización del Gobierno Regional, la aprobación o modificación del plan de desarrollo regional y el presupuesto regional, la creación de empresas públicas regionales (previa ratificación del Consejo Territorial²), la dictación de normas regionales que apliquen las leyes de acuerdo regional, la facultad de iniciativa legislativa ante el Consejo Territorial en materias de interés regional y la facultad de solicitar al Congreso la transferencia de potestad legislativa en materias de interés de la Región Autónoma.

Otros órganos que fueron aprobados son el **Consejo de Alcaldes y Alcaldesas** (integrado por los alcaldes y alcaldesas de todas las comunas de la Región Autónoma), el **Consejo de Gobernaciones** (presidido por el Presidente/a e integrado por todos/as los/as Gobernadores/as) y el **Consejo Social Regional** (encargado de promover la participación popular en los asuntos públicos regionales). Respecto a este último punto, se aprobó que **los pueblos originarios deberán ser consultados y otorgar consentimiento en las materias que les afecten en sus derechos reconocidos en la Constitución**.

¿Qué fue modificado por la Comisión de Forma de Estado respecto a los artículos inicialmente rechazados por el Pleno?

Los artículos rechazados por el Pleno durante la discusión en general o en particular volvieron a la Comisión de Forma de Estado, donde fueron **modificados**

² El Consejo Territorial corresponde a la cámara de representación territorial que reemplazaría al actual Senado. Su existencia y definición se encuentra actualmente en discusión por la Comisión sobre Sistema Político, luego de que el Pleno rechazó su primera propuesta.

y presentados nuevamente al Pleno. Éste aprobó la mayoría **de las nuevas versiones de las normas.**

Los cambios de la Comisión consisten, en general, en **modificaciones destinadas a limitar y especificar de mejor forma las competencias de las autoridades territoriales, buscando perfeccionar su coordinación con el Estado central.** Un cambio significativo al respecto fue la inversión de la “cláusula residual” de competencias (aplicable a aquellas facultades no expresamente conferidas a ningún nivel territorial), la cual pasó de asignarlas a las Regiones Autónomas, a encargárselas al Estado.

En la misma línea, otras modificaciones relevantes se refirieron a la **limitación de las competencias de las Regiones Autónomas y sus autoridades.** Así, se restringió el alcance del Estatuto Regional (que ya no se refiere al orden político interno de las regiones); se rechazaron las facultades legislativas de las Asambleas Regionales; se eliminaron las facultades de tomar préstamos regionales, crear provincias, administrar el borde costero y el dominio público y de aguas de la Región; se modificaron las facultades impositivas (no se podrán otorgar beneficios tributarios regionales, mientras que sólo se pondrán establecer contribuciones y tasas territoriales previa autorización por ley); y se restringió la posibilidad de crear empresas públicas regionales (la cual pasó a requerir ratificación previa del Consejo Territorial).

¿Qué fue rechazado definitivamente por el Pleno?

Los **artículos rechazados definitivamente por el Pleno dejaron de formar parte de la discusión constitucional.** Éstos fueron eliminados porque correspondían a materias de otras Comisiones o porque no generaron acuerdos suficientes dentro de la Convención Constitucional.

Así, **no se aprobó la existencia de Contraloría Regionales,** dado que existía preocupación sobre que su autonomía las dejaría desprotegidas frente a la influencia de grupos de interés (al mismo tiempo que se estimó era una materia de la Comisión sobre Sistemas de Justicia). **Tampoco se aprobó la norma que sobre libertad de circulación entre entidades territoriales** (que indicaba que éstas no podían impedir el ejercicio de la libertad de movimiento), ya que su regulación correspondería a la Comisión sobre Derechos Fundamentales.

Por último, algunas disposiciones fueron rechazadas dado que podían generar conflictos con lo establecido en el derecho internacional. Así, **se eliminaron referencias a los límites del territorio nacional y al concepto de “maritorio”.**

Análisis detallado

Principales temáticas de normas aprobadas en particular por el Pleno:

Las temáticas generales descritas a continuación están contenidas en los artículos ya aprobados en general y en particular por el Pleno de la Convención Constitucional, **formando parte del proyecto de Nueva Constitución:**

1. Forma de Estado: El Estado de Chile será **regional, plurinacional e intercultural**, organizado territorialmente en regiones autónomas, comunas autónomas, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales. Estas entidades territoriales tienen **personalidad jurídica y patrimonio propio**, siendo **autónomas política, administrativa y financieramente**, y coexisten en un marco de **solidaridad y equidad**, preservando la integridad y unidad del Estado, el que debe promover su cooperación y desarrollo armónico.
2. Territorio: Chile es un **territorio único e indivisible**, y la **soberanía** sobre él se ejerce conforme a la Constitución, la ley y el derecho internacional. El Estado deberá proteger los espacios y ecosistemas marinos y marino-costeros, propiciando las diversas vocaciones y usos asociados a ellos.

El artículo referido al ejercicio de la soberanía finalmente aprobado corresponde a una segunda propuesta de la Comisión de Forma de Estado, luego de que la disposición original fuera rechazada por el Pleno. Las modificaciones de la Comisión consistieron en eliminar las referencias del artículo a los límites del territorio nacional, junto con reemplazar la mención a “los tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile” por el “derecho internacional”. Lo anterior buscó evitar posibles conflictos entre las disposiciones de la nueva Constitución y las normas del derecho internacional.

3. Distribución de competencias: Las funciones públicas deberán radicarse **priorizando la entidad local sobre la regional y ésta última sobre el Estado**, sin perjuicio de las competencias que la Constitución o las leyes reserven a cada una de ellas. El Estado podrá transferir a las entidades territoriales competencias que por su propia naturaleza puedan ser transferibles, **debiendo ir acompañadas por el personal y los recursos financieros necesarios para su ejecución**. El Estado tendrá también facultades supletorias transitorias cuando las entidades territoriales no puedan cumplir eficientemente sus mandatos. La resolución de las contiendas de competencia entre el Estado y las entidades territoriales, o entre ellas, serán conocidas por el órgano encargado de la justicia constitucional.

Asimismo, se aprobó una **cláusula “residual” que asigna al Estado aquellas competencias que no sean expresamente conferidas a las Regiones Autónomas**. Es importante tener en cuenta que el artículo originalmente propuesto por la Comisión de Forma de Estado establecía justamente lo contrario (las competencias sobre materias no atribuidas expresamente corresponderían a las Regiones Autónomas), pero fue rechazado en la primera discusión en general del Pleno. El cambio efectuado por la Comisión se debería a la existencia de un acuerdo sobre la necesidad de delimitar ciertas facultades de las Regiones Autónomas, de forma evitar que el Estado central pierda excesivas atribuciones respecto a la prestación de servicios y políticas públicas nacionales.

Asimismo, las Regiones Autónomas **tendrán facultades para coordinarse con los/as representantes de los Ministerios y Servicios Públicos con presencia en la Región**. Los Gobiernos Regionales podrán **solicitar al Estado la transferencia de competencias** de Ministerios y Servicios Públicos, mientras que las Municipalidades podrán solicitar al Gobierno Regional la transferencia de competencias. Estas normas difieren en forma importante de la primera propuesta de la Comisión de Forma de Estado, la cual fue rechazada por el Pleno. Dicha propuesta otorgaba a las Regiones Autónomas y Municipios todas las competencias necesarias para administrar los Ministerios y Servicios Públicos Regionales, mientras que el Estado sólo tendría competencias complementarias de coordinación y cooperación. Al igual que lo señalado en el párrafo anterior, los cambios en la norma van en la línea de establecer límites a las facultades de las entidades territoriales.

4. Regiones Autónomas: Las Regiones Autónomas tienen **personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía para el desarrollo de sus funciones**. Entre sus competencias se encuentran: (i) la organización político-administrativa y financiera de la Región autónoma, en función de la responsabilidad y eficiencia económica; (ii) fomentar el desarrollo social, productivo y económico; (iii) participar en acciones de cooperación internacional, dentro de lo establecido en los tratados y los convenios vigentes; (iv) la conservación, preservación, protección y restauración de la naturaleza, y el uso racional del agua; (v) la política regional de vivienda, urbanismo, salud, transporte y educación en coordinación los planes nacionales; (vi) la administración y coordinación de todos los servicios públicos de su dependencia; y (vii) establecer contribuciones y tasas dentro de su territorio, previa autorización por ley.

5. Estatuto Regional: Las Regiones Autónomas establecerán su **organización administrativa y funcionamiento interno mediante un Estatuto Regional**. Éste será **propuesto por el Gobernador(a) para la aprobación de la Asamblea Regional**, debiendo garantizarse asimismo la existencia de participación popular vinculante.

La norma aprobada corresponde a una segunda propuesta de la Comisión de Forma de Estado, luego de que el texto original fuera rechazado por el Pleno. La norma original establecía que el Estatuto Regional era el “orden político interno” de cada Región Autónoma, el cual debía ser aprobado por la Asamblea Regional y ratificado en un referéndum regional. La amplitud de las materias que podían ser incluidas en el Estatuto Regional, así como el hecho de que no necesitaba ser aprobado previamente por el Congreso, fueron señalados como una potencial fuente de conflictos entre el Estado y las Regiones y, en particular, como un riesgo para la unidad estatal.

6. Gobiernos Regionales: Son los **órganos ejecutivos de cada Región Autónoma** y serán dirigidos por un Gobernador(a) electo por votación directa que dura 4 años en el cargo (pudiendo ser reelegido una vez). **Entre sus competencias se encuentra**: (i) presentar ante la Asamblea Regional el plan de desarrollo regional, el presupuesto regional, el plan regional de ordenamiento territorial y el plan de manejo integrado de cuencas; (ii) administrar y ejecutar el presupuesto regional; (iii) administrar los servicios públicos de la Región Autónoma; (iv) adoptar políticas públicas que fomenten el desarrollo de la Región Autónoma; (v) ejercer la facultad reglamentaria; (vi) proponer a la Asamblea Regional la creación de empresas públicas regionales; (vii) celebrar convenios con Gobiernos de otras Regiones Autónomas para implementar políticas públicas interregionales; y (viii) celebrar y ejecutar acciones de cooperación internacional.

7. Asambleas Regionales: Son los **órganos colegiados de representación territorial**. Sus miembros serán electos por sufragio universal y durarán 4 años en el cargo (pudiendo ser reelegidos una vez), debiendo la ley definir su número y los requisitos del cargo. **Entre las competencias de la Asamblea Regional se encuentran**: (i) fiscalizar al Gobierno Regional; (ii) aprobar, rechazar o modificar el plan de desarrollo regional, el presupuesto regional, el plan regional de ordenamiento territorial y el plan de manejo integrado de cuencas; (iii) aprobar, previa propuesta del Gobernador y ratificación del Consejo Territorial, la creación de empresas públicas regionales; (iv) dictar las normas regionales que hagan aplicables las leyes de acuerdo regional; (v) iniciar el trámite legislativo ante el Consejo Territorial en materias de interés

regional; (vi) solicitar al Congreso la transferencia de potestad legislativa en materias de interés de la Región Autónoma.

Es importante tener en consideración que todas las normas sobre las Asambleas Regionales propuestas en primera instancia por la Comisión de Forma de Estado fueron rechazadas en general por el Pleno. Lo anterior, dado que existían preocupaciones en relación a la amplitud de las facultades de dichos órganos y a los posibles conflictos que pudieran generarse con el Congreso y el Ejecutivo. En ese sentido, las **normas finalmente aprobadas por el Pleno difieren de los artículos propuestos originalmente por la Comisión**, entre otros, en los siguientes puntos: (i) el nombre de los órganos cambió desde “Asambleas Legislativas Regionales” a “Asambleas Regionales”; (ii) se **eliminaron las competencias legislativas** de las Asambleas Regionales y la existencia de facultades legislativas concurrentes entre ellas y el Congreso, aunque se estableció la facultad de las Asambleas Regionales de solicitar al Congreso la transferencia de potestad legislativa en materias de interés de la Región; (iii) se delegó en la ley la determinación de las normas de elección de los asambleístas (eliminándose las exigencias de paridad y escaños reservados); (iv) **se eliminaron algunas de las facultades que levantaron preocupación en relación a la responsabilidad y estabilidad fiscal del Estado**, en particular, el establecimiento de contribuciones y tasas dentro del territorio regional (aunque se mantuvo dicha facultad para las Regiones Autónomas, previa autorización por ley) y la contratación de préstamos o empréstitos; (v) se restringieron ciertas competencias, tal como la creación de empresas públicas regionales (que ahora requiere ratificación previa de la Cámara Territorial); y (vi) se agregaron facultades destinadas a coordinar su trabajo con el de la Cámara Territorial, en particular la iniciativa de trámite legislativo en materias de interés regional y la facultad normativa para la aplicación de leyes de acuerdo territorial.

8. Consejo Social Regional: Es el **órgano encargado de promover la participación popular en los asuntos públicos regionales**, cuya integración y competencias serán determinadas por ley. El Gobernador(a) y las jefaturas de los servicios públicos regionales deben rendir cuenta ante el Consejo Social Regional al menos una vez al año. Asimismo, se aprobó que los habitantes de las entidades territoriales tienen derecho a **participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas. Los pueblos y naciones preexistentes al Estado deberán ser consultados y otorgar el consentimiento en aquellas materias que les afecten en sus derechos reconocidos en la Constitución.**

Las normas sobre el Consejo Social Regional finalmente aprobadas difieren de la propuesta original de la Comisión de Forma de Estado, que fue rechazada por el Pleno. Los **principales cambios dicen relación con su composición**, la cual originalmente debía ser representativa de las organizaciones de la sociedad civil, paritaria, plurinacional y contener al menos un representante de las asambleas sociales comunales. La primera de dichas disposiciones generó preocupación en algunos sectores de la Convención, por cuanto en su opinión levantaba riesgos de cooptación del órgano por asociaciones no necesariamente representativas de los ciudadanos no organizados.

9. Consejo de Alcaldes y Alcaldesas: Es un órgano de **carácter consultivo integrado por los alcaldes y alcaldesas de todas las comunas de la Región Autónoma**. El Consejo promoverá la coordinación entre los distintos órganos con presencia regional y fomentará una cooperación eficaz entre los gobiernos locales.

10. Consejo de Gobernaciones: Es **presidido por el Presidente e integrado los(as) Gobernadores de cada Región Autónoma y coordinará las relaciones entre el Estado Central y las entidades territoriales**, en particular respecto a la ejecución de políticas públicas en las Regiones Autónomas. Entre otras, tiene entre sus facultades la coordinación económica y presupuestaria entre el Estado y las Regiones Autónomas, junto con velar por la aplicación de los principios de equidad, solidaridad y justicia territorial.

Algunas de las facultades originalmente propuestas por la Comisión de Forma de Estado fueron modificadas (luego de ser rechazadas por Pleno), eliminándose en definitiva la facultad de coordinación macroeconómica tributaria y fiscal entre el Estado central y las Regiones.

Principales temáticas de normas definitivamente rechazadas por el Pleno:

Los **artículos definitivamente rechazados por el Pleno** (y que, por tanto, **dejaron de formar parte de la discusión constitucional**) comprenden aquellos que: (i) fueron rechazados en su primera discusión en particular por el Pleno con menos de la mayoría de los votos; (ii) fueron rechazados en su segunda discusión en general o particular por el Pleno; o (iii) habiéndolo sido rechazados en primera instancia por el Pleno, volvieron a la Comisión de Forma de Estado y ésta decidió no generar una segunda propuesta al respecto. Considerando lo anterior, las normas definitivamente rechazadas se refieren principalmente a los siguientes temas:

1. Control y fiscalización: **No se aprobaron normas que establezcan quiénes serán los órganos encargados de la fiscalización del Ejecutivo Central, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades.** En particular, el Pleno rechazó en dos instancias la existencia de **Contralorías Regionales** que fiscalizarían los actos de la administración regional.

Dichos rechazos se explican principalmente por una falta de definición sobre la forma en que las Contralorías Regionales se sujetarían a la Contraloría General de la República (existiendo preocupación acerca de que una excesiva autonomía de las Contralorías Regionales podría dejarlas desprotegidas frente a la influencia de distintos grupos de interés), así como la idea de que la definición de los órganos de fiscalización corresponde a la Comisión sobre Sistemas de Justicia.

2. Maritorio: Se **rechazó el uso del concepto de “maritorio”**, junto con el reconocimiento y promoción de los usos consuetudinarios que de él hacen los pueblos indígenas y comunidades costeras. Según se ha señalado en la discusión, dicho rechazo se explica por la preocupación acerca de la introducción de un concepto nuevo para el derecho (“maritorio”) y de sus posibles conflictos con la regulación internacional.
3. Libertad de circulación entre entidades territoriales: Se rechazó la norma que establecía que **ninguna entidad territorial o autoridad podrá adoptar medidas que impidan el ejercicio de la libertad de movimiento**, la libre circulación de bienes y de residencia de las personas al interior de ellas, así como en todo el territorio del Estado. La razón principal detrás del rechazo es que sería una materia propia de la Comisión sobre Derechos Fundamentales.
4. Competencias de las autoridades regionales: Como ha sido adelantado previamente, **ciertas competencias de las Regiones Autónomas y sus autoridades fueron rechazadas definitivamente por el Pleno.** Entre otras, cabe mencionar la facultad de dictar legislación regional; contratar préstamos o empréstitos; administrar el borde costero; crear y modificar beneficios tributarios territoriales; crear y delimitar las provincias; y administrar el dominio público minero y de aguas de la región. Asimismo, se rechazó la facultad del Consejo de Gobernaciones de participar en la elaboración de la Ley de Presupuestos Nacional.