

La Comisión de Forma de Estado también diseña la “sala de máquinas”

El Ciudadano · 27 de enero de 2022

Es un consenso en las y los integrantes de la Convención Constitucional reducir las actuales facultades presidenciales, pero este es un debate que hasta el momento ha sido reconducido a las discusiones de la Comisión sobre Sistemas Políticos, en la cual se está discutiendo las facultades del Presidente/a de la República y del Congreso.



Por Javier Pineda Olcay

El concepto de “sala de máquinas” ha sido instalado por la doctrina constitucional para hacer referencia al diseño institucional de organización y distribución del poder político en las Constituciones. En la tradición latinoamericana, ha puesto su énfasis en cómo reducir el “hiperpresidencialismo”, situándose el Presidente en una posición de privilegio sobre los poderes restantes (legislativo y judicial).

Es un consenso en las y los integrantes de la Convención Constitucional reducir las actuales facultades presidenciales, pero este es un debate que hasta el momento ha sido reconducido a las discusiones de la Comisión sobre Sistemas Políticos, en la cual se está discutiendo las facultades del Presidente/a de la República y del Congreso.

Pero la discusión sobre la “sala de máquinas” no es un tema exclusivo de dicha comisión. La discusión sobre democracia directa en la Comisión sobre Principios Constitucionales versa sobre esta materia también. Asimismo, la deliberación sobre la organización territorial del Estado y la distribución de poder local y subnacional, temas abordados por la Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia, Ordenamiento Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal, también tienen un vínculo directo con el diseño de la “sala de máquinas” y así lo demuestra las primeras normas aprobadas en general por esta Comisión, las cuales serán descritas en el presente artículo.

I. El Estado Regional Plurinacional.

En la sesión del jueves 20 de enero se votaron 16 iniciativas de norma constitucional propuestas por constituyentes. De estas iniciativas, 14 fueron aprobadas en general, por lo cual son parte del debate. Sin embargo, hay cuatro de ellas a las cuales hay que prestar especial atención, pues fueron el fruto de la deliberación y acuerdo de constituyentes de Movimientos Sociales Constituyentes (Giustinianovich y Labbé), Pueblo Constituyente (Uribe, Ampuero y Andrade), Frente Amplio (Mella, Gómez y Álvarez), Colectivo Socialista (Álvarez, Reyes y Gómez), escaños reservados (Millabur y Aguilera), Coordinadora Plurinacional (Bacián y Chinga), Chile Digno (Velásquez) e Independientes por la Nueva Constitución (Martínez y Pustilnick).

Estas iniciativas avanzan decididamente hacia un Estado Regional. Este concepto está asociado a una forma jurídica de Estado donde existen diversos centros de poder dispersos territorialmente, pero capaces de conciliar esto con un gobierno nacional.

El Estado Regional distribuye territorialmente el poder, permitiendo el desarrollo de cada uno de los proyectos de vida. En cuanto a la propuesta concreta aprobada

en general, busca hacerse cargo de las demandas democratizadoras, la autonomía, la desigualdad territorial, el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la protección de la naturaleza (fundamentos de la iniciativa Boletín N°43-3, sobre “Regionalización del Estado[2]”).

Artículo 1°.- Del Estado Regional.

Chile es un Estado Regional conformado por entidades territoriales autónomas, en un marco de equidad y solidaridad entre todas ellas, preservando la unidad e integridad del Estado.

El Estado promoverá la cooperación, desarrollo armónico, adecuado y justo entre las diversas entidades territoriales, atendiendo especialmente a aquellas ubicadas en territorios insulares y zonas extremas.

Artículo 2°. De las Entidades Territoriales.

El Estado se organiza territorialmente en regiones autónomas, comunas, territorios insulares, autonomías territoriales indígenas y territorios especiales.

Las regiones autónomas y las comunas cuentan con personalidad jurídica, estatuto y patrimonio propio, con las potestades y competencias necesarias para autogobernarse, teniendo como límite sólo el interés general y la delimitación de competencias establecidas de acuerdo con la Constitución y la ley.

La creación, modificación, delimitación y supresión de las entidades territoriales deberá considerar criterios históricos, geográficos, sociales, culturales, ecosistémicos y económicos, garantizando la participación popular, democrática y vinculante de sus habitantes.

Corresponderá a la Constitución y a la ley establecer las entidades territoriales del Estado, así como la definición de sus respectivos límites.

Complementario a la iniciativa anterior, pero con un énfasis en las autonomías territoriales indígenas y el carácter plurinacional e intercultural del Estado Regional, la propuesta de los escaños reservados, a través de la iniciativa “Forma de Estado Regional, plurinacional e intercultural, descentralizado y con autonomías territoriales indígenas” (Boletín N°91-3)[3] propone el siguiente articulado:

Artículo X. Forma de Estado.

Chile es un Estado regional plurinacional e intercultural, descentralizado y con autonomías territoriales e indígenas.

El Estado de Chile se organiza territorialmente en comunas, regiones autónomas, territorios autónomos indígenas, territorios insulares y territorios especiales.

Las comunas, regiones autónomas, territorios autónomos indígenas son núcleos políticos y administrativos autónomos, con las potestades y competencias necesarias para el cumplimiento de sus fines. Cuentan con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

El Estado garantizará el desarrollo armónico, adecuado, equitativo, solidario y justo entre las diversas unidades territoriales.

II. Bases del Estado Regional y Regiones Autónomas.

Siguiendo la línea de lo anterior, se presentó una tercera iniciativa titulada “Bases del Estado regional, integrado por regiones autónomas” (Boletín N°99-3)[4], en la cual se disponen dos títulos: uno de ellos relacionados con las Disposiciones Generales del Estado Regional y otra que dice relación con las Regiones Autónomas.

El primer artículo de esta propuesta señala que el territorio de Chile es único e indivisible, aunque se reconoce la existencia del territorio continental, territorio

insular y el territorio antártico chileno; sus suelos, subsuelos, espacio aéreo y maritorio. Estos límites quedan definidos por la ley y los tratados internacionales. La autonomía no es sinónimo de soberanía, quedando restringida la primera a los límites señalados por la propia Constitución.

El segundo artículo reconoce la existencia del maritorio, el cual es parte del territorio y está integrado por los ecosistemas marinos y marinos-costeros, continentales, insulares y antárticos, abarcando la zona costera, aguas interiores, mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y, en general, el litoral.

Se reconoce especialmente la relación entre los pueblos originarios y las comunidades costeras con el maritorio, promoviendo sus usos consuetudinarios y locales. Además, establece un mandato de protección, y de propiciar diversas vocaciones y usos asociados a él, bajo una perspectiva ecológica, equidad y justicia territorial.

En el tercer artículo, se señala la autonomía de las entidades territoriales, las cuales están dotadas de autonomía política, administrativa y financiera para la realización de sus fines e intereses. La autonomía política reconoce la elección de las autoridades regionales (Gobernador y CORE, actualmente), pero también la posibilidad de contar con potestad legislativa regional en el ámbito de competencia determinado por la Constitución. La autonomía administrativa permite el ejercicio de la potestad reglamentaria para ejecutar la normativa regional dentro de los límites que señala la Constitución también. Finalmente, la autonomía financiera comprende la gestión y decisión de gasto e inversión por parte de los entes territoriales, incluyendo las facultades de endeudarse y de recaudar impuestos en los términos señalados por la Constitución y las leyes (fundamentos del Boletín N°99-3, pp. 2 y 3). Este tercer artículo termina con una regla que prohíbe la secesión territorial.

El artículo cuarto señala como características de las entidades territoriales una coordinación y asociación en base a relaciones de solidaridad, cooperación, reciprocidad y apoyo mutuo. A estas entidades territoriales se les permite asociarse para lograr sus objetivos comunes.

El artículo quinto establece el derecho de las personas a participar en las decisiones públicas, comprendiendo en ella la formulación, ejecución, evaluación, fiscalización y control democrático de la función pública. En cuanto a los pueblos y naciones indígenas, se exige obtener el consentimiento libre, previo e informado de los asuntos que les afecten.

El artículo sexto consagra como deber de las entidades territoriales establecer una política permanente de desarrollo sostenible y armónico de la naturaleza, considerando para su planificación los criterios de inclusión e interculturalidad, con perspectiva de género y con enfoque ecosistémico.

El artículo séptimo establece que el Estado debe garantizar un tratamiento equitativo entre las diversas entidades territoriales, permitiendo incluso acciones afirmativas en favor de los grupos desaventajados, para que puedan acceder a las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, al empleo y a todas las prestaciones estatales.

El artículo octavo consagra la plurinacionalidad e interculturalidad en el Estado Regional, lo cual significa el reconocimiento político y jurídico de los pueblos y naciones indígenas que habitan sus territorios, su supervivencia, la distribución equitativa del poder y de los espacios de participación política, entendimiento intercultural y plurilingüismo, y el respeto de los derechos de autodeterminación y de autonomía de los territorios indígenas.

El artículo noveno establece que en la postulación de los cargos de las entidades territoriales debe asegurarse la paridad de género y la representación de los

pueblos indígenas. Además, señala los criterios para que la ley establezca las causales de cesación del cargo.

Finalmente, en el caso de esta iniciativa, se plantea la regulación de las regiones autónomas:

Las Regiones autónomas son entidades políticas y territoriales, dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía financiera y patrimonio propio.

Cuentan con las potestades y competencias administrativas, legislativas, reglamentarias, ejecutivas y fiscalizadoras necesarias para autogobernarse, en el ámbito de sus competencias, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

III. Autonomía regional, competencia y atribuciones de las autoridades regionales.

La cuarta iniciativa transversal, titulada “Autonomía regional y las competencias y atribuciones de autoridades regionales” (Boletín N°119-3)[5], dice relación con las competencias de la Región Autónoma, el Gobierno Regional, la Asamblea Legislativa Regional; y la Asamblea Social Regional.

El primer artículo señala las competencias de la Región Autónoma: (i) la organización del Gobierno Regional, en conformidad con la Constitución y su Estatuto; (ii) la organización político-administrativa y financiera de la Región autónoma; (iii) fomentar el desarrollo social, productivo y económico de la Región Autónoma; (iv) participar en acciones de cooperación internacional, dentro de los marcos establecidos por los tratados ratificados; (v) desarrollo de la investigación y las ciencias; (vi) la conservación, preservación, protección y restauración de la naturaleza, del equilibrio ecológico y el uso racional del agua; (vii) aprobar planes de descontaminación regionales; (viii) fomento y protección de las culturas; (ix) planificación, ordenamiento territorial y manejo integrado de cuencas; (x) política regional de vivienda, urbanismo, salud, transporte y educación en coordinación

con políticas, planes y programas nacionales; (xi) obras públicas de interés ejecutadas en la región autónoma; (xii) planificación e implementación de la conectividad física y digital; (xiii) promoción y fomento del deporte, ocio y recreación; (xiv) regulación y administración del borde costero y maritorio; (xvi) promoción y ordenación del turismo en ámbito de la región autónoma; (xvii) coordinación y delegación de competencias constitucionales compartidas con demás entidades territoriales.

Y, en especial, hay dos competencias fundamentales en materia financiera: (xviii) la creación, modificación o supresión de contribuciones especiales y tasas, o establecer beneficios tributarios respecto a estas, dentro de su territorio, orientado por el principio de equivalencia, en el marco que determine la ley; (xix) crear empresas públicas regionales.

Todas estas facultades tienen como límite la propia Constitución y las leyes, como también el ámbito de aplicación en la propia Región autónoma. Además, competencias relacionadas a materias como educación, vivienda, urbanismo, culturas, salud, transporte, conectividad y protección de la naturaleza, son concurrentes a las atribuciones que tienen otros órganos del Estado.

En el segundo artículo se señala la organización institucional de las Regiones Autónomas, compuestas por el Gobierno Regional, la Asamblea Legislativa Regional y la Asamblea Social Regional.

El tercer artículo establece que la función administrativa y reglamentaria recae en el Gobierno Regional, dirigido por un Gobernador o Gobernadora, el cual será electo por sufragio universal y podrá ser reelegido una sola vez.

El cuarto artículo establece la Asamblea Legislativa Regional, el cual es el órgano de representación popular, autónomo y paritario, dotado de potestades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras. Sus integrantes se elegirán por sufragio

universal y el número de asambleístas será fijado por la ley nacional en proporción a la población regional.

El artículo quinto consagra la Asamblea Social Regional, el cual es el órgano de participación popular y ciudadana en materias de control democrático y fiscalización de la función pública. Su funcionamiento estará regulado por el Estatuto Regional, estará integrado por organizaciones de la sociedad civil (criterios de paridad, plurinacionalidad y representación popular) y su funcionamiento será consultivo, participativo e incidente.

Sobre la Asamblea Social Regional, Movimientos Sociales Constituyentes presentó una propuesta complementaria (“Establece la Asamblea Social Regional”, Boletín N°117-3)[6], en la cual añade como facultades de este órgano: (i) la co-gestión, diseño, seguimiento y evaluación de iniciativas, políticas públicas, planes y programas de alcance regional; (ii) emitir informes preceptivos sobre los anteproyectos de leyes; (iii) informes preceptivos sobre planes de desarrollo regional y estrategias regionales; (iv y vi) realizar estudios, informes o dictámenes en asuntos de materia económica, social, cultural y socioambiental, a solicitud de autoridades regionales o de propia iniciativa; (v) solicitudes de documentación; (vii) presentar solicitudes, sugerencias, propuestas y requerimientos a autoridades regionales; (viii) informe anual sobre procesos de participación popular y ciudadana en la gestión pública regional; (ix) canalizar demandas y necesidades de la sociedad civil en la región; y (x) todo aquello que la ley y el estatuto regional le encomienden.

Esta materia también es complementada por iniciativa de Pueblo Constituyente (“Gobierno regional, las competencias de las regiones autónomas y el rol de la asamblea social regional”, Boletín N°118-3)[7], en la cual le entregan a la Asamblea Social Regional la facultad para representar por la mayoría de sus miembros las decisiones adoptadas por la Asamblea Legislativa Regional, la cual solo podrá

insistir en su decisión por un acuerdo de sus partes integrantes de acuerdo a los Estatutos Regionales.

Complementario a las disposiciones anteriores, se aprobó en general también la iniciativa que establece un “Estatuto regional y regula las atribuciones de gobierno y legislación regional” (Boletín N°120-3)[8], propuesta por Colectivo Socialista (CS) e Independientes por la Nueva Constitución (INC), la cual profundiza sobre el Estatuto Regional, las atribuciones exclusivas de la Asamblea Legislativa Regional, regula la acusación a la Gobernadora o Gobernador Regional, establece atribuciones exclusivas del Gobierno Regional, regula la transferencias de competencias del gobierno nacional al gobierno regional y también la representación presidencial en la Región Autónoma.

Bajo el mismo sentido, Apruebo Dignidad (Frente Amplio y Chile Digno) presentaron una iniciativa titulada “Gobierno regional y las competencias de las autoridades regionales” (Boletín N°122-3 y 159-3), en la cual precisa las competencias ejecutivas del Estado Central, crean la figura del Consejo de Gobernadores, señalan las competencias legislativas exclusivas del Congreso Nacional; competencias legislativas concurrentes entre el Congreso Nacional y la Asamblea Legislativa Regional y la competencia residual de las Regiones Autónomas. Asimismo, regula las competencias de control y fiscalización, a nivel central, regional y municipal.

También se aprobó en general las iniciativas tituladas “Atribuciones y el ejercicio de competencias entre los niveles del estado regional” (Boletín N°157-3)[9], propuesta por INC y CS; la iniciativa “Gobierno y administración de los territorios (Boletín N°197-3)[10], propuesta por Colectivo del Apruebo.

IV. Conclusión preliminar.

Por primera vez, después de más de 200 años de tradición republicana, la descentralización política, administrativa y financiera, tiene la posibilidad de expresarse en una Nueva Constitución. El amplio consenso de la Comisión sobre Forma de Estado, en la cual se logró un quórum de hasta cuatro quintos (20 de sus 25 integrantes) en la aprobación en general de normas sobre Estado Regional, nos permite afirmar que esta es una materia que tendrá los dos tercios en el plenario de la Convención Constitucional.

En este sentido, la discusión durante las próximas semanas será sobre las facultades definitivas en materia legislativa que tendrán las Asambleas Regionales Legislativas y como se relaciona esto con las facultades legislativas del Congreso (Pluri)Nacional. Asimismo, será materia del debate cómo esta descentralización hacia las Entidades Regionales Autónomas “baja” también hacia las comunas y gobiernos locales. Pero de lo que está claro, es que del Estado Regional no se retrocede.

*Artículo publicado originalmente en Le Monde Diplomatique (Chile).

[1] Asesor de Bastián Labbé y Camila Zárate, convencionales constituyentes.

[2] Boletín N°43-3. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=1668&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

[3] Boletín N°91-3. Disponible en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=1918&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

[4] Boletín N°99-3. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/99-3-c-Iniciativa-de-la-cc-Tammy-Pustilnick-Disposiciones-del-Estado-Regional.pdf>

- [5] Boletín N°119-3. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/119-3-c-Iniciativa-de-la-cc-Tammy-Pustilnick-competencias-de-las-Regiones-Autonomas.pdf>
- [6] Boletín N°117-3. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/117-3-c-Iniciativa-del-cc-Bastian-Labbe-sobre-Asamblea-Social-Regional.pdf>
- [7] Boletín N°118-3. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/118-3-c-Iniciativa-del-cc-Cristobal-Andrade-Regiones-Autonomas.pdf>
- [8] Boletín N°120-3. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/120-3-c-Iniciativa-de-la-cc-Tammy-Pustilnick-atribuciones-exclusivas-de-la-Asamblea-Regional.pdf>
- [9] Boletín N°157-3. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/157-3-c-Iniciativa-de-la-cc-Tammy-Pustilnick-Disposiciones-Generales-del-Estado.pdf>
- [10] Boletín N°197-3. Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/197-3-c-Iniciativa-Convenciona-del-cc-Eduardo-Castillo-sobre-Gobierno-y-Administracio%CC%81n-Regional-1604.pdf>

Fuente: El Ciudadano