Boletín N° 8.226-06

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Rossi, señoras Allende y Rincón y señores Lagos y Navarro que radica en el Presidente del Consejo Regional, elegido por votación popular, el gobierno de la región correspondiente y le confiere iniciativa de ley en materia de tributos que graven actividades o bienes de clara identificación regional.

1. Fundamentos.- Nuestro sistema político, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° de la Constitución Política, es un Estado unitario, en términos doctrinarios constituye una forma de Estado que se caracteriza por la centralización política, o sea, "que la competencia legislativa esta reservada a los órganos centrales, de tal modo que si existen autoridades locales la descentralización consiguiente sólo alcanza a la ejecución de la actividad estatal"[1]. En nuestro régimen constitucional, el citado esquema no ha sufrido alteraciones sustantivas, menos en la última reforma de 2005, de ahí que no resulte extraña la afirmación que sostiene "que las reformas han producido un silenciosos debilitamiento de las regiones"[2]. Sin embargo las dificultades esenciales del modelo y las sucesivas demandas sociales a nivel regional hacen necesario efectuar una revisión en la materia. En este contexto, todo esfuerzo encaminado a la paulatina o total descentralización del país, debe ser considerado un aporte al desarrollo del Estado. Si bien existen avances concretos, relativos a la entrega de mayores facultades a las regiones (o periferias), al no existir una reforma concreta de lo que es "ser" un gobierno regional, todo esfuerzo es meramente simbólico.

En este sentido, si la descentralización se explica como el traspaso del poder, autonomía en variados ámbitos y la toma de decisión de organizaciones sub nacionales como lo son las regiones en el caso de nuestro país, hace necesario que "en un Estado descentralizado se le otorgue mayor poder de decisión a los gobiernos locales, los cuales pueden tomar decisiones sobre sus propios intereses, desde decidir en qué y cómo se invertirán los dineros de cada región, hasta cómo relacionarse con el resto de las regiones". Lo anterior, implica que los procesos de descentralización suponen cambios en tres áreas: política, con la elección popular de representantes que, para el caso regional, serían tanto los intendentes como el concejo regional, pero también en el área de hacer políticas públicas territoriales; administrativa y financiera. Estos cambios suponen traspaso de poder del centro a la región produciéndose un mayor equilibrio, lo anterior en nuestro sistema no ha producido impacto alguno de ahí que se justifique una revisión en la materia.

2. Historia legislativa y derecho comparado.- En general los debates en materia de regionalización han oscilado entre dos puntos de vista, por una parte región y regionalización como concepto administrativo y base de un simple concepto de desconcentración, "y por tanto como simple división del territorio para tales efectos, sin más significado y efectos políticos que la existencia jurídica de provincias, comunas y distritos"[3].

1 Cf. Verdugo, Mario, García, Ana María "Manual de Derecho Político", 1.1, pág. 153, Editorial Jurídica de Chile, 2004.

2 Cf. Tapia Valdés, Jorge "Las reformas constitucionales de 2005, un triunfo del centralismo", pág. 45, en "la Constitución reformada de 2005", Humberto Nogueira (coordinador), Librotecnia, Centro de Estudios Constitucionales, Universidad de Talca, 2005.

3 ídem. pág. 43.

Por otra parte la noción política de región, lo que implica la autogeneración de sus propias autoridades y la existencia de facultades de autogobierno en el marco de las normas propias de un estado unitario, lo que en la reciente reforma de la ley N° 20.390, no ha avanzado en materia de facultades si, empero, en la elección de los consejeros regionales.

En la perspectiva comparada, sobre la forma de Estado atiende fundamentalmente a la estructura del poder, del cual el Estado es titular; considera la distribución espacial de la actividad del Estado. La forma de gobierno, en cambio, concierne al ejercicio del poder; considera la distribución orgánica de la actividad del Estado. Atiende a la forma como se ejerce el poder y como son designado los gobernantes. Así, solamente, puede explicarse que Estados de estructura semejante estén regidos por formas de gobiernos diferentes. Así, EE.UU. y Alemania Occidental son Estados Federales, con gobierno presidencial el primero y parlamentario el segundo. Y, a la inversa, dos formas de gobierno semejantes pueden darse en formas de Estado diferentes: México y Chile se gobiernan según el régimen presidencial, siendo el primero de estructura federal y unitario el segundo. Lo anterior demuestra que no existen sistemas teóricos ideales, y reafirman que no hay un obstáculo para delinear un modelo propio que tiende a coadyuvar en la mejor estructura del poder especialmente en el ámbito regional y las necesidades sociales.

3. Ideas matrices.- Desde la perspectiva de las necesidades de una nueva estructura de poder a nivel regional, es que la presente reforma introduce como integrante del gobierno regional al Presidente del Consejo Regional, el que será elegido por elección popular, por un período de cuatro años pudiendo ser reelegido, quién en sus atribuciones presidirá el gobierno de la región respectiva y gozará de iniciativa de ley. Lo anterior, es sin perjuicio de las atribuciones conferidas al Intendente y aquellas propias de los consejeros regionales. Asimismo, como señalamos se le otorga una expresa habilitación de competencias legislativas específicamente en lo que dice relación con el principio de no afectación de los tributos respecto de aquellos que tienen una clara identificación regional o local. En efecto, en nuestro sistema jurídico existen diversas disposiciones que a partir del art. 19 N°20, establecen la posibilidad -bajo ciertos requisitos- de “autorizar que los (tributos) que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo”, de ahí que en esta materia se le otorga iniciativa legislativa con la finalidad de dotar de un cierto grado de autonomía en la asignación de recursos.

Es por eso que sobre la base de los antecedentes y fundamentos antes señalados venimos en proponer el siguiente:

Proyecto de reforma constitucional:

Artículo Único.- Modifíquese el decreto N° 100 de 22 de septiembre de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile, en el siguiente sentido:

1) Sustitúyase el artículo 111 de la Constitución Política de la República por el siguiente:

“Artículo 111.- El gobierno de cada región reside en el Presidente del Consejo Regional el que será elegido por sufragio universal en votación directa en la región respectiva de conformidad a la ley orgánica. El Presidente del Consejo durara cuatro años en el cargo y podrá ser reelegido.

Asimismo formara parte del gobierno un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.

El gobierno regional estará constituido por el Presidente del Consejo Regional, el Intendente y el Consejo Regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio”.

2) Deróguese el inciso quinto del artículo 113.

3) Intercálese en el inciso séptimo del artículo 113, a continuación de la expresión “programación”, seguida de un punto (.) que pasa a ser punto seguido, la siguiente frase:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65, corresponderá al Presidente del Consejo Regional iniciativa para proponer proyectos de ley que tengan relación con las materias a que se refiere el artículo 19 N°20, respecto a los tributos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local”.

FULVIO ROSSI CIOCCA
SENADOR.