

OFICIO N°

MAT.: Propuesta de normas para el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Santiago, 01 de febrero de 2022.

DE : **SR. RAÚL CELIS MONTT**
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPÚBLICA DE CHILE Y CONVENCIONALES CONSTITUYENTES FIRMANTES

A : **SRA. MARÍA ELISA QUINTEROS CÁCERES**
PRESIDENTA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Por medio de la presente, nos dirigimos respetuosamente a usted, en virtud de lo dispuesto en los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de esta Convención Constitucional, para presentar las siguientes iniciativas de normas constitucionales, sobre “Fortalecimiento de los gobiernos locales”, para el estudio, deliberación y eventual aprobación de la Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal o aquella que la Mesa Directiva determine, en los siguientes términos:

I.Contexto general:

Es un hecho notorio la obligación de efectuar importantes modificaciones a la normativa que rige a las municipalidades en Chile, para adecuarla a los requerimientos del siglo XXI. Así nos lo han manifestado la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y la Asociación de Municipalidades Rurales (AMUR), cuyos aportes se consideran en el articulado que se propone más adelante.

Las asociaciones municipales y los municipios son las entidades que mejor conocen a sus vecinos dada su cercanía y la fortaleza de la relación con ellos. El problema radica en que los municipios no cuentan con una institucionalidad lo suficientemente robusta para dar una adecuada satisfacción a las necesidades de las personas, al conservarse en el país el viejo y tradicional concepto del modelo residual francés.

En las diferentes propuestas de normas constitucionales que se han presentado sobre modernización del Estado, se han considerado, a nuestro juicio, de manera insuficiente a las municipalidades, ya sea por no tratarse de un tema prioritario o bien por el desconocimiento de la realidad municipal y del impacto de estas en la vida diaria de las y los vecinos.

Para efectos de evaluar modificaciones al diseño institucional vigente, específicamente en relación con los “Gobiernos Locales”, se deben tener en cuenta una serie de aspectos o ejes fundamentales tales como: la idea de otorgar una mayor y real autonomía a las municipalidades, así como perfeccionar la participación popular de la gestión pública a nivel local

II. Diagnóstico: Los municipios son un vehículo de transformación desde la experiencia territorial y ciudadana.

Los municipios son un vehículo de transformación desde la experiencia territorial y ciudadana y, para su correcta relación con las personas, debiese predominar entre el gobierno central y local una visión sistémica, intersectorial y multinivel. Es por ello que se debe garantizar una gestión comunal de los asuntos públicos con un fuerte énfasis en la participación popular, modernizando las políticas y programas junto a las comunidades y autoridades comunales.

El cambio que se pretende propiciar para el sector municipal contempla dos aspectos fundamentales: uno técnico y otro social. En primer lugar, el aspecto técnico, tiene que ver con todas las acciones que contribuyan a potenciar y modernizar la gestión de sus recursos en vistas de hacer óptimo su trabajo interno y los servicios que brindan a la comunidad. En segundo lugar, el aspecto social, corresponde a la nueva imagen que se espera que puedan proyectar los municipios con el propósito de ser vistos como organizaciones más cercanas, eficientes y confiables.

El excesivo centralismo, la alta heterogeneidad comunal y las limitadas autonomías administrativas y financieras, entre otros factores, dejan a las municipalidades en una posición debilitada frente a otros organismos del Estado, pese a que las personas ven a estas como el ente que satisface de manera más inmediata y efectiva sus requerimientos.

Si analizamos el concepto de municipalidad definido por la Constitución vigente y por la ley orgánica de municipalidades, relacionado con la forma actual de Estado, es posible concluir que la autonomía municipal es solo de carácter administrativa y no política.

Por lo tanto, es importante romper con algunos paradigmas. Las municipalidades, por definición, son una instancia subnacional de gobierno, de modo que no puede competir con este, o atribuirse las mismas funciones. Sin embargo, debe advertirse que son coadyuvantes de las funciones del Estado Central pues permiten que sea más eficiente en la detección y satisfacción de las necesidades de la comunidad local.

III.Situación Ideal: Hacia un nuevo concepto de institucionalidad municipal para Chile

En relación con la actual normativa, en el ámbito de la administración comunal, existen una serie de materias que deben ser revisadas, dado que ellas limitan la autonomía administrativa que tienen los municipios. Si bien se suele hablar de “gobiernos locales” o “gobiernos comunales”, esto refleja más una costumbre o pretensión de una mayor autonomía de las municipalidades, pero en realidad ello no tiene una base jurídica constitucional: Chile actualmente es un Estado altamente centralizado.

De esta manera, lo que tenemos es una autonomía administrativa. A mayor abundamiento, cabe señalar que en este tipo de autonomía se produce una disgregación del poder estatal en órganos o entidades creados para el ejercicio de la función pública, con caracteres de independencia.

Por su parte, la autonomía política se encuentra vinculada al modelo de distribución territorial del poder propia de los Estados compuestos en los cuales existen más de un centro de impulsión política.

En conclusión, se hace necesario establecer la inclusión de principios constitucionales, que luego sean desarrollados en la respectiva ley que regule las municipalidades con el fin de que se les permita adoptar sus propias decisiones de manera descentralizada, para mejorar la gestión y administración de los servicios.

Algunas ideas contempladas en este proyecto de norma constitucional:

1. Administración y recaudación de ingresos. Los municipios disponen de diversas fuentes de financiamiento (ingresos propios permanentes, ingresos delegados y recursos externos), pero en buena parte de ellos la responsabilidad de su recaudación o manejo no reside en esta instancia, lo cual provoca una pasividad financiera.

2. Autonomía municipal. Los municipios no tienen hoy autonomía en la determinación de sus políticas de recursos humanos.

3. Definición de políticas y estrategias de desarrollo local. Las municipalidades son las que mejor conocen las necesidades de la comunidad y, por ende, deben tener directa participación en la elaboración de las políticas públicas, sobre todo, aquellas que tendrán impacto en el ámbito local.

Como la literatura internacional ha señalado, son múltiples los beneficios que la inversión pública local entrega al desarrollo de los territorios, de ahí que su fomento sea uno de los ejes estratégicos más relevantes de las políticas de descentralización fiscal, administrativa y política.

Al efecto, podemos señalar lo planteado por la OCDE, la que recomienda mejorar las capacidades de regiones y municipios para que los actuales mecanismos de coordinación funcionen eficazmente.

IV. Propuesta de articulado

A continuación, se indican las normas y principios propuestos, para el fortalecimiento de los gobiernos locales:

1) Perfeccionamiento del régimen tributario con identificación local:

Artículo XX: “Excepcionalmente, la ley podrá autorizar que ciertos tributos graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o comunal, los que serán destinados, dentro de los marcos que la misma ley señale, al financiamiento de los respectivos gobiernos regionales o las municipalidades”.

2) Transferencia de recursos a nivel subnacional para financiar adecuadamente los gobiernos regionales y municipalidades en el ejercicio de sus funciones.

Artículo XX: *“La Ley de Presupuestos deberá considerar transferencias de recursos para los gobiernos regionales y las municipalidades con la finalidad de financiar completa y adecuadamente sus funciones, con el propósito de alcanzar un desarrollo armónico y equitativo de los diferentes territorios y comunas del país.”*

3) Principios para un nuevo concepto de municipalidad; e igualdad en la prestación de los servicios públicos que se entregan a través de ellas.

a) Responsabilidad administrativa de la autoridad máxima comunal:

Artículo XX: *“La administración de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. Los alcaldes serán elegidos por sufragio universal y en votación directa, durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos. La responsabilidad administrativa será de conocimiento de los tribunales electorales regionales o de sus continuadores legales.”*

b) Autonomía:

Artículo XX: *“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejercen potestades constitucionales y legales sobre su territorio respectivo, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.*

Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio respectivo.”

c) Cooperación territorial:

Artículo XX: *“Las municipalidades tendrán competencia preferente y general para actuar en el ámbito económico, social y cultural de la respectiva comuna. Las materias que las entidades edilicias no puedan abordar serán reguladas por el legislador.”*

d) Participación popular en la gestión pública a nivel comunal:

Artículo XX: “La ley que regule la organización de las municipalidades determinará las funciones y atribuciones de estas. Dicha ley establecerá las modalidades y formas que asumirá la participación de la comunidad local en las actividades municipales. Asimismo, fijará las materias y casos en que ella tendrá carácter vinculante”.

e) Igualdad en la prestación de los servicios municipales y suficiencia en el financiamiento de competencias:

Artículo XX: “El Estado propenderá por la igualdad en la prestación de los servicios a través de los municipios. Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a las municipalidades deberá contemplar siempre el financiamiento necesario para ello”.

f) Reconocimiento de las asociaciones municipales:

Artículo XX: “Las municipalidades podrán asociarse entre ellas en conformidad a la ley, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica, con el fin de colaborar en el desarrollo de sus funciones. Asimismo, podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones sin fines de lucro, cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento del desarrollo comunal y productivo.

g) Unidades vecinales:

Artículo XX: “Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con la ley, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación popular.”

h) Potestad normativa:

Artículo XX: “Las municipalidades podrán dictar normas generales y obligatorias en materias de carácter comunal, con arreglo a la Constitución y las leyes”.

i) Equidad y solidaridad interterritorial:

Artículo XX: “Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación deberá asignarles los recursos necesarios para lograr sus objetivos.

Una ley contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley, la que considerará necesariamente factores demográficos, geográficos, humanos y económicos, evitando discriminaciones arbitrarias entre entidades territoriales”.

j) Competencia preferente y general de las municipalidades:

Artículo XX: “Sin perjuicio de la competencia preferente y general de las municipalidades para actuar en el ámbito económico, social y cultural de la respectiva comuna, los niveles nacionales, regionales y comunales deberán actuar coordinadamente con ellas, propendiendo a la unidad de acción y evitando la duplicación o interferencia de funciones.

Para la formulación de políticas nacionales se deberán considerar las correspondientes a los territorios regionales y comunales. Asimismo, las políticas regionales considerarán las comunales. Las municipalidades o sus asociaciones podrán ser oídas en instancias de formulación de políticas nacionales o regionales cuando las propuestas les afecten.

La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos”.

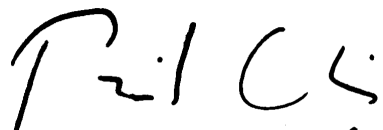
4) Propuesta de disposición transitoria.

Artículo transitorio: “Desde la publicación de la presente Constitución en el Diario Oficial, la Ley de Presupuestos deberá implementar las modificaciones de manera gradual, en un plazo no mayor a cinco años presupuestarios, para preparar a los gobiernos regionales y a las municipalidades en el incremento de sus recursos, con la finalidad de aproximarse al porcentaje de gasto de gobiernos subnacionales del promedio de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos o su continuadora legal, que tengan nuestra misma forma de Estado.


Asimismo, deberá considerar asistencia técnica, desde el nivel central, para llevar este proceso de manera adecuada, pudiendo disponer el traspaso de personal desde el nivel central a las regiones y/o comunas”.

Sin otro particular, se despiden atentamente,

FIRMAN


Raúl Celis M.
8394737-3

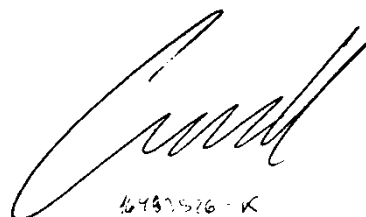
Raúl Celis


CRISTIÁN
MONCKEBERG
7388379-2

Cristián Monckeberg



Lorena Céspedes


6497526-K

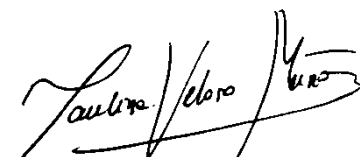
Ruggero Cozzi



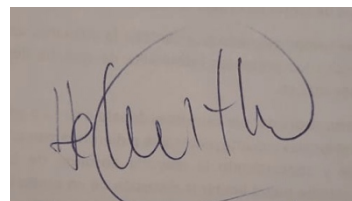
Fuad Chahín



Luis Barceló


16504598-K

Paulina Veloso


HELMUTH MARTÍNEZ LI.

Helmuth Martínez



Andrés Cruz

ALFREDO MORENO
15.320.816-6

Alfredo Moreno

Benito Baranda

María Angélica Tepper

16.659.197-K
MANUEL JOSÉ OSSANDÓN LIRA

Manuel José Ossandón

Javier Fuchslocher