



ALGUNAS INTERROGANTES SOBRE EL TEXTO CONSTITUCIONAL PROPUESTO EN MATERIA MUNICIPAL

La presente Perspectiva aborda algunas interrogantes en materia municipal acerca de algunos artículos específicos en materia municipal que consideramos importante analizar a la hora de observar los posibles efectos de aprobarse la Constitución el futuro plebiscito.

Abordaremos algunos artículos de la Propuesta de Nueva Constitución para Chile, elaborado por la Convención Constitucional durante el año en curso. Es trascendental preguntarnos de qué manera afectará a los municipios las nuevas disposiciones establecidas en la propuesta de borrador Constitucional. Esperamos que el análisis contribuya a una ciudadanía informada, pero sobre todo crítica respecto de los efectos que puede traer aparejada su implementación.

Primero: De la Comuna Autónoma. El artículo 201 señala que “La comuna autónoma es la entidad política y territorial base del Estado regional, dotada de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que goza de autonomía para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus competencias, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución y la ley (Convención Constitucional, 2022, p. 67).

Análisis: La comuna autónoma, es un concepto inédito en Chile cuyos efectos jurídicos se manifestarán durante su aplicación práctica, pudiendo sondear que alguno de ellos sería, por ejemplo, diferenciar con fuerza a esta institución de toda otra forma de gobierno, posibilitando, por ejemplo, una especie de autodeterminación local amparada por el texto constitucional.

El borrador de la Constitución fuertemente marcado por un componente indígena nos lleva inevitablemente a pensar autonomía ligada a autodeterminación, por tanto, si pensamos en la comuna autónoma, donde se aplicarán criterios de escaños reservados, sumados a los de paridad y de consulta, podríamos observar efectos tales como: un desgobierno por parte del alcalde de turno, esto quiera decir, la autodeterminación implicaría por ejemplo que la comuna pudiese decidir sobre materias orden político, generar sus propias políticas de carácter económicas sociales o culturales lo que inherente podría contraer efectos negativos si lo miramos desde un punto de vista democrático.

Desde el punto de vista político ¿ampliamos los derechos ciudadanos de los habitantes de las comunas autónomas? O más bien y en palabras de (Cohen, 2009), ¿los ciudadanos tendrán acceso a un conjunto entrelazado o "trenza" de derechos civiles, políticos y sociales, junto con los derechos de la nacionalidad? podría pensarse entonces que los habitantes de las comunas autónomas podrían pasar a ser semi-ciudadanos, es decir, que se les concede sólo un subconjunto de esos derechos.

Segundo: Otra pregunta que surge es si ¿todas las comunas serán iguales? La respuesta obvia es no, sabemos que la Constitución dispone que la ley clasificará las comunas en distintos tipos. El establecimiento de los tipos comunales deberá considerar, a lo menos, criterios demográficos, económicos, culturales, geográficos, socioambientales, urbanos y rurales. (Art. 201)

Análisis: La discusión legislativa para dar cuerpo a esta idea de comunas diferenciadas será crucial, ya que de la idea central emana el hecho que habrá comunas de primera, segunda y tercera clase o más, obligando al Estado Central a implementar políticas también diferenciadas. Estimamos que podría reflejarse en materia comunal algo parecido a los estratos sociales alto, medio y bajo. Lo anterior incluso podría traer consecuencia en el sentido de hablar de ciudadanos de segunda clase, subclase de ciudadanos o ciudadanía incompleta. Cuando hablamos de ciudadanía de segunda clase o subclase de ciudadanos nos referimos a conjunto de los individuos socialmente marginados o excluidos, cuyos problemas sólo pueden resolverse mediante una extensión de los derechos como titulaciones de ciudadanía. Sin duda lo anterior, podría generar aún más desigualdad de la que tenemos actualmente.

Tercero: ¿Cuál es el fin de que existan este tipo de comunas? para ser consideradas por los órganos del Estado para el establecimiento de regímenes administrativos y económico-fiscales diferenciados, la implementación de políticas, planes y programas atendiendo a las diversas realidades locales, y en especial, para el traspaso de competencias y recursos.

Análisis: Se reitera y ratifica la idea de que habrá una segmentación de estas entidades territoriales, lo que será, sin duda, discriminatorio, con consecuencias impredecibles, que no aparece como una buena política pública.

Si bien los criterios de adaptación de políticas públicas desde una óptica desde abajo hacia arriba, es una teoría que empuja la descentralización, una de las carencias más importantes que se evidencian a nivel municipal tiene relación con la escases de capital humano que existe en las mismas. Alcaldes de comunas rurales o zonas extremas evidencian la necesidad de contar con capital humano necesario para el desarrollo de proyectos y de esa manera poder postular a fondos de inversión local, lo que claramente indica que existe un desconocimiento de la realidad municipal actual.

Cuarto: ¿Habrá diferenciación entre las municipalidades? En efecto, el artículo 202 señala: “La comuna autónoma cuenta con las potestades y competencias de autogobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad local. Son competencias esenciales de la comuna autónoma...”(Convención Constitucional, 2022, p. 68). Lo anterior nos lleva a realizar una segunda pregunta ¿Cuál es la razón de diferenciar distintos tipos de comunas y municipalidades?.

Análisis: La ley debe reconocer las diferencias existentes entre los distintos tipos de comunas y municipalidades, velando por la equidad, inclusión y cohesión territorial. Lo precedentemente dicho es lo que aparece en el texto constitucional propuesto. Viene en confirmar que se busca una “discriminación positiva”, focalizando el apoyo y ayuda en las comunas y municipalidades más pobres y humildes, clasificadas en el segmento ad-hoc, en desmedro de aquellas que tengan más recursos, población y posibilidades de desarrollo y autonomía real. De todas formas, el error que se manifiesta es que se diferenciará a las instituciones y no a la población que la integre, con el riesgo que, por ejemplo, se beneficie a sectores de buen pasar económico que residan en comunas pobres o, incluso, decidan radicarse en tales comunas autónomas para buscar beneficios que en otro lugar del país no recibirían, sin que por se los requieran o efectivamente los necesiten.

Para lo anterior, es muy importante que la Ley tenga en consideración por ejemplo las estimaciones de pobreza por comuna que realiza el Ministerio de Desarrollo Social, ya que es uno de los mecanismos fundamentales que permite la asignación de recursos públicos.

Quinto: ¿Qué es una unidad Vecinal? Es un territorio que establece cada comuna en su área geográfica. La ley definirá como se establece cada unidad vecinal.

Análisis: Hasta ahora se concibe como una definición territorial basada en la población existente dentro de la comuna, procurando niveles de equidad e igual distribución. Al estar entregada la resolución del cómo se entenderá una unidad vecinal a la Ley, habrá que esperar que criterios son los que primarán.

Sexto: ¿Cuántas Juntas de Vecinos podrán existir en cada Unidad Vecinal? De acuerdo a lo señalado en el artículo 210 “... Dentro de la unidad vecinal se constituirá *una junta vecinal*[1], representativa de las personas que residen en ella, la que contará con personalidad jurídica y no tendrá fines de lucro. Su objeto será hacer efectiva la participación popular en la gestión comunal y en el desarrollo de la comunidad. En comunas con población rural, podrá constituirse además una unión comunal de juntas vecinales de carácter rural” (Convención Constitucional, 2022, p. 71).

Análisis: La palabra “una” que utiliza el texto del proyecto de constitución no aparece claro que sea un artículo o un numeral. Es una norma que motivará un debate que pudo evitarse. Sobre el punto, hay que recordar que la norma legal de interpretación consagrada en el artículo 19° del Código Civil que, por ahora sería el útil para tratar de entender lo escrito, señala que “Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu.”, agregando el inciso 2° del mismo artículo que: “Pero bien se puede, para interpretar una expresión obscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento.”

Si interpretamos el artículo en su sentido literal y teniendo como antecedente lo señalado por el código civil en su artículo 19°, en la práctica en una unidad vecinal solo podrá existir una junta de vecinos. La realidad hoy, es que en una junta vecinos puede existir más de una, o dos o tres, etc. Si esto se llegará a concretar implicaría primero un detrimento gigantesco para la participación de los ciudadanos. Segundo, sería un grave retroceso para la democracia, ya que lo anterior originaría grandes interrogantes cómo ¿Se tendrían que fusionarían las juntas de vecinos? O ¿se mantendrían las actuales y las nuevas disposiciones comenzarían una vez aprobado el nuevo texto? Por último, los alcaldes tendrían un gran poder de cooptación frente a las juntas de vecinos, pudiendo transformarse estas en bastiones de campañas del alcalde de turno, y quedando a criterio del mismo, por ejemplo, la entrega de apoyo y recursos públicos a las juntas de vecinos que lo apoyen en su gestión.

[1] Las cursivas son del autor.

Séptimo: ¿Qué función le atribuye la Constitución a la Junta Vecinal? El hacer efectiva la participación popular en la gestión comunal y en el desarrollo de la comunidad.

Análisis: Si nos remitimos al tenor literal de lo escrito, destacan las expresiones “participación” y “popular” por sobre otras ideas. Da la impresión que la Constitución imagina a la Junta de Vecinos como un órgano político por sobre el propiamente comunitario, ya que los conceptos reseñados están presentados para intervenir en la “gestión comunal” y no se manifiestan en pro de las mejoras comunitarias propiamente tal.

Así, por ejemplo, útil para entender la diferenciación, podemos recurrir al artículo 2º, letra b) de la Ley N° 19.418 actual, que entrega una definición de Junta de Vecinos, diciendo: “b) Juntas de vecinos: Las organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.”

Al tenor de lo expuesto, podría señalarse entonces que la definición de junta vecinal cambia, haciendo de esta última un actor político, que ojo, debe hacer efectiva la participación en la gestión comunal y el desarrollo de la comunidad.

¿Si la gestión comunal es desarrollada por el alcalde, una figura que cuenta con la legitimidad democrática que cientos o miles de votantes le entregaron al momento de la elección, deberá este al momento de planificar su programa de gobierno incorporar a la junta de vecinos como actor político en la planificación del desarrollo de la comunidad? Podríamos sostener nuevamente la hipótesis anteriormente planteada: Si en las unidades vecinales, tendremos solo una junta de vecinos, estas últimas pasaran a convertirse en un instrumento político de los alcaldes de turno (porque estarán sujetas a las entregas de aportes y/o subvenciones hacia ellos) o de los futuros candidatos a alcaldes quienes buscarán en alguna junta de vecinos díscola con el gobierno de turno, la posibilidad de entrar a competir en un terreno que sin duda se tornará árido y alejado de toda participación real y democrática.

Finalmente: Si bien existen innumerables consideraciones en el Borrador de la Propuesta de Constitución hay al menos dos cuestiones claves, cómo cambiarán los municipios de Chile y los efectos que ello traerá consigo y, desde luego, cómo se podría ver afectada la participación ciudadana de las juntas de vecinos si entendemos en su sentido literal lo que los convencionales aprobaron para las mismas.

Referencias:

- Cohen, E. F. (2009). Semi-citizenship in Democratic politics. Cambridge University Press. <http://site.ebrary.com/id/10356396>
- Convención Constitucional. (2022). Propuesta Constitución Política de la República de Chile. <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-CPR-2022.pdf>