

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, para implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país.

BOLETÍN N° 13.823-06.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de presentaros su primer informe sobre el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, con urgencia calificada de “simple”.

La iniciativa fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación.

A algunas de las sesiones en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistieron por videoconferencia, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Quinteros.

De igual forma, asistieron las siguientes personas:

-De la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Subsecretario, señor Juan Manuel Masferrer, y el Coordinador del Departamento Jurídico y Legislativo, señor Maximiliano Ravest.

-Del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Jefe Legislativo señor Gonzalo Guerrero, y el Jefe de Asesores, señor Gonzalo Arenas.

-De la Fundación Chile 21, la Administradora Pública de la Universidad de Santiago de Chile y Máster en Estudios políticos del Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, señora Natalia Piergentili.

-El Jefe de Gabinete del Senador Quinteros, abogado, señor Jorge Frites.

-De la Contraloría General de La República, la Jefa de la Unidad Jurídica, señora Pamela Bugueño, y la abogada, señora Catalina Venegas.

-Del Comité PPD, el asesor, señor Robert Angelbeck.

-Los asesores parlamentarios de la Senadora Ebensperger, señora Paola Bobadilla y señor Patricio Cuevas.

-La asesora de la Senadora Sabat, señora Alexandra Maringer.

-El asesor del Senador Bianchi, señor Claudio Barrientos.

-La asesora del Senador Insulza, señora Lorena Escalona.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

-Definir el concepto de competencia en forma unívoca;

-Establecer un procedimiento de seguimiento y evaluación de las competencias transferidas;

-Establecer la revocación de competencias por ley;

-Crear un procedimiento que resuelva las cuestiones de competencias que puedan surgir de la aplicación de la nueva normativa que rige la actuación de los gobiernos regionales, a cargo del Contralor General;

-Incluir normas para evitar la duplicidad de funciones y propender a la unidad de acción, una vez transferidas las competencias;

-Regular el silencio administrativo;

-Establecer al gobernador regional como superior jerárquico de los directores de los servicios públicos regionales en conformidad a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la ley N° 21.074; y

-Precisar el rol de la unidad de control del gobierno regional.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El proyecto tiene el carácter de norma de rango orgánico constitucional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 98, 99, 111 y 114 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

- - -

Durante la discusión en general del proyecto, concurrieron especialmente invitados a exponer sus puntos de vista las siguientes entidades y especialistas en la materia, representados de la manera que en cada caso se indica:

- El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Juan Masferrer.

- De Fundación Chile 21, la Administradora Pública de la Universidad de Santiago de Chile y Máster en Estudios políticos del Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, señora Natalia Piergentili.

- El Abogado y Asesor del Senador Quinteros, señor Jorge Frites.

Se deja constancia de que fueron recibidos en la Comisión los siguientes documentos:

-Presentación Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.

- Comentarios a la discusión en general del proyecto de ley para implementar adecuadamente el proceso descentralización del asesor legislativo del Senador Quinteros, señor Jorge Frites.

Todos los documentos recibidos y los acompañados por los invitados fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Constitución Política.

2.- Ley N° 20.990, reforma constitucional que Dispone la Elección Popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional.

3.- Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

4.- Ley N°10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.

5.- Ley N° 21.073, regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.

6.- Ley N° 21.074, para el fortalecimiento de la regionalización del país.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje que da inicio al proyecto, señala que en el país se está ejecutando un proceso de descentralización iniciado por la entrada en vigencia de las leyes N° 21.073 y N° 21.074, que regulan, entre otros aspectos, la elección de gobernadores regionales y fortalecen la regionalización del país, respectivamente.

Destaca que, si bien dicho proceso ha sido valorado de forma transversal, durante la implementación del mismo se han detectado una serie de elementos que no quedaron lo suficientemente claros, motivo por el cual considera necesario introducir adecuaciones que hagan plenamente efectivas y eficaces las disposiciones contenidas en las leyes antes señaladas.

Hace presente que el 25 de junio de 2019 se constituyó la Mesa Técnica de Descentralización, la cual a través de un contundente informe, sugirió una serie de perfeccionamientos a la legislación vigente, entre los cuales se tienen los referentes a la definición, evaluación y revocación de competencias y el silencio administrativo (en asuntos de

transferencia propiamente tales); y, las comisiones de servicio, la resolución de controversias, la relación entre los gobiernos regionales con los otros órganos de la Administración del Estado y la unidad de control (en materias relacionadas a estructura y organización).

Señala que habida consideración de los contenidos del informe de la Mesa Técnica de Descentralización, la iniciativa de ley pretende resolver los nudos críticos para la adecuada implementación del procedimiento de transferencia de competencias, con la finalidad de optimizar la normativa en cuestión, clarificando sus aspectos oscuros, llenando sus vacíos y lagunas, de forma suficiente y oportuna, erigiéndola como un sistema que permita el diseño y la adecuada implementación de esta relevante política pública.

Precisa que el artículo 114 de la Constitución Política de la República establece que “la ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.”.

Subraya que la ley N° 21.074, con el objetivo de cumplir el mandato constitucional precedentemente señalado, contempla la implementación de una nueva institucionalidad destinada a concretar la transferencia de competencias. Agrega que la norma en cuestión contempló diversas etapas con la finalidad de hacer un procedimiento gradual para la transferencia de competencias desde la Administración Central del Estado hacia los gobiernos regionales.

Indica que la señalada ley N° 21.074 incorpora nuevas competencias al gobierno regional, posibilita la creación de áreas metropolitanas, fortalece el rol planificador del gobierno regional y efectúa importantes adecuaciones a la estructura administrativa de los gobiernos regionales, lo que releva el objetivo central de esta política de Estado, cual es el fortalecimiento y desarrollo de las regiones.

Destaca que la elección democrática de los gobernadores regionales es un aporte significativo al desarrollo de la descentralización, porque dota de sentido e identidad a los territorios y a sus habitantes, de modo que la puesta en marcha de ese proceso implica, necesariamente, la mejora de la normativa que regula la administración de los gobiernos regionales.

Expresa que a partir del modelo de descentralización regional promovido por las leyes N° 21.073 y N° 21.074, el gobierno regional asume un rol protagónico, ya que contempla como órgano

ejecutivo al gobernador regional que será electo por la ciudadanía, lo cual se une a la elección popular de los consejeros regionales que se produce desde el año 2013, lo cual, al mismo tiempo, estableció un nuevo marco de relaciones entre el gobierno regional y los servicios públicos, a partir de la suscripción de convenios, posibilitando una mayor interacción entre el gobierno regional y los municipios.

Finalmente, enfatiza que es necesario dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución Política, en el sentido de crear un sistema de solución de controversias, mediante un mecanismo que permita resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales, por lo que resulta imperioso que las normas que regulan el proceso de descentralización sean concordantes con el nuevo diseño institucional.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe, **el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo señor Juan Masferrer**, hizo presente que lo que busca este proyecto es perfeccionar algunas debilidades y vacíos legales que se encontraron en la implementación del proceso de descentralización en virtud de leyes N° 21.073 y N° 21.074, que regulan, entre otros aspectos, la elección de gobernadores regionales y fortalecen la regionalización del país, respectivamente.

Dado lo anterior, agregó, una vez detectadas las falencias el Presidente de la República dispuso la creación de una Mesa Técnica de Descentralización, transversal, que comenzó a trabajar el 25 de junio de 2019, de la cual formaron parte muchas ex autoridades, académicos y representantes de todas las fuerzas políticas que están en el Congreso Nacional, además de ex contralores.

Indicó que el proyecto de ley da cuenta de los grandes acuerdos establecidos por dicha Mesa, siendo éste la forma más rápida y precisa de poder ir avanzando en la implementación de la descentralización. Agregó que se trata de una iniciativa muy precisa y acotada con el objeto de dar certeza a los gobiernos regionales en materia de sus competencias y funcionamiento.

Hizo presente que el trabajo de la Mesa se desarrolló durante cuatro meses, llevando a cabo nueve sesiones, en las que se dio un debate abierto y constructivo que contó con el aporte de todos los miembros y que los análisis se desarrollaron teniendo en consideración que el Estado de Chile es unitario.

Respecto a la metodología de trabajo, indicó que se definió una secretaría técnica realizó y se conformaron comisiones por materia, las cuales tomaron como insumos previos los análisis internos de los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, Hacienda y la Dirección de Presupuesto, y otros, como las propuestas de las bancadas parlamentarias, mesas de trabajo, bancadas regionalistas, propuestas de la Fundación Espacio Público, Chile Descentralizado, Comité Asesor Permanente de Modernización, Asociación de Consejeros Regionales, Fundación Piensa y del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica.

Sobre las materias analizadas por la Mesa Técnica enfatizó que, respecto de las transferencias de competencias, se discutió y se llegó a una propuesta en cuanto al silencio administrativo, la evaluación de transferencias de competencias, la revocación de competencias y la definición del concepto de competencia, que no existía.

En materia de estructura y organización, señaló que se debatió acerca de la unidad de control que tendrán los gobiernos regionales, el traspaso de funcionarios, la resolución de controversias donde se propone incorporar a la Contraloría General, y, por último, se analizó la relación con otros órganos de la Administración del Estado.

Hizo presente que también se analizaron los temas de financiamiento regional, responsabilidad fiscal y flexibilidad administrativa y presupuestaria pero que no son parte de esta propuesta, y que las materias que quedaron fuera de este proyecto de ley corresponden a la acusación constitucional (materia de reforma constitucional), normas de protocolo regional e instalaciones físicas de los gobiernos regionales.

Precisó que el proyecto consta de dos artículos permanentes y uno transitorio, donde el artículo 1 introduce modificaciones a la ley N°19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, y, el artículo 2 incorpora tres artículos nuevos a la ley N°10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República. En cuanto al artículo transitorio, dijo que este establece el plazo para la publicación del reglamento referido a la evaluación de las competencias.

Subrayó que las materias que fueron parte del proyecto en estudio corresponden a la definición del concepto de competencia, a la evaluación de las competencias transferidas, a la revocación de competencias transferidas definitivas, la resolución de controversias por competencia, comisiones de servicio, la regulación del silencio administrativo y, además, se establece al gobernador regional como superior jerárquico de los directores de los servicios públicos regionales en conformidad a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la ley N°21.074. Agregó que de igual forma se realiza una precisión del rol de la unidad de control del gobierno regional.

Respecto de la definición del concepto de competencia que considera el artículo 1, manifestó que el proyecto incluye un concepto unívoco de competencia, que permite subsumir diversas situaciones particulares en él. Precisó que con la definición se busca que la competencia sea concordante con la contenida en ley orgánica constitucional de cada Servicio.

En cuanto a las comisiones de servicio, indicó que se propone la inclusión de normas con el objetivo de evitar la duplicidad de funciones, precisando su regulación y ámbito de acción. Añadió que las comisiones de servicio entre los distintos servicios públicos tienen plazos determinados, y en este caso, se hace una excepción para que el plazo sea adecuado al tiempo en que la competencia va a estar transferida (competencias temporales).

Sobre el silencio administrativo, explicó que el proyecto pretende mantener el plazo de tramitación del procedimiento de transferencia de competencias de seis meses, pero propone que una vez cumplido el plazo mencionado, en el evento que la autoridad competente no haya resuelto el asunto, la falta de pronunciamiento sea considerada como silencio administrativo negativo, es decir, que no habiéndose pronunciado la autoridad y siguiendo las condiciones que se tendrán a la vista, se entiende que se rechaza la transferencia de la competencia solicitada.

Indicó que se busca que el Ejecutivo, en un plazo que no exceda de seis meses, entregue una respuesta respecto de si habrá o no transferencia de una competencia solicitada por un gobierno regional, y que lo relevante es que el plazo comienza a correr desde que el mismo gobierno regional lo ha hecho presente formalmente a la Comisión Interministerial de Descentralización.

Continuó señalando que, en materia de evaluación de las competencias transferidas, que no tenía regulación en ninguna norma anterior, el proyecto plantea establecer de manera detallada un procedimiento de seguimiento y evaluación de las competencias una vez transferidas, y lo que propone para ello es diferenciar las competencias transferidas de forma definitiva de aquellas transferidas en forma temporal.

Hizo presente que el procedimiento está incorporado en el Reglamento de transferencia de competencias, que ya fue tomado de razón por parte de la Contraloría, pero lo que se quiso fue darle rango legal para darle mayor solidez, de manera que el objetivo esencial es desatar uno de los nudos críticos en materia de transferencia de competencia, particularmente otorgar certeza a los gobiernos regionales respecto a cómo van a ocupar sus competencias y cuál es su proceso de evaluación.

En otro ámbito, prosiguió, se aborda el tema de la revocación de las competencias transferidas, disponiéndose que aquellas competencias que se transfieran en forma definitiva sólo podrán ser revocadas mediante una ley dictada al efecto, lo que es un cambio respecto de lo existente que va en línea con la evaluación y que busca fortalecer el ejercicio de las competencias por parte de los gobiernos regionales, quedando todo este tema regulado por normas de rango legal.

Con respecto al Gobernador Regional, destacó que se presenta como superior jerárquico de los directores de los servicios públicos regionales, en conformidad a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la ley N° 21.074. Hizo presente que esta norma tiene que ver con clarificar las atribuciones que tienen tanto el delegado presidencial como el gobernador regional.

Enseguida, dijo que la iniciativa precisa el rol de la unidad de control del gobierno regional, proponiendo que dicha unidad se ciña a ejercer las facultades de control y auditoría interna adscritas a su naturaleza, por ello, destacó que el proyecto pretende suprimir el deber de esta unidad de representar a la autoridad los actos del gobierno regional que estime ilegales, sin perjuicio de la comunicación obligatoria de los hallazgos al Consejo Regional.

Refiriéndose a la resolución de controversias, hizo hincapié en que el proyecto plantea que sea el Contralor General quien resuelva las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales, de acuerdo al procedimiento propuesto en el proyecto. Sobre la materia, sostuvo que la Contraloría es el órgano que tiene la experiencia y la autonomía necesaria en esta materia, y que la norma sólo viene a explicitar una materia que ya le compete a ella y que, de hecho, lo viene haciendo, con lo que se evita una eventual judicialización de una controversia.

Agregó que el proyecto cuenta con un artículo de carácter transitorio, el que dispone que el reglamento que regulará el procedimiento y metodología de la evaluación del ejercicio de las competencias transferidas (que debe ser aprobado mediante decreto supremo expedido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito por los ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia), deberá dictarse dentro de un plazo de seis meses desde la publicación de esta ley.

Reiteró que las leyes N° 21.073 y N° 21.074 dejaban algunos vacíos o debilidades para el proceso de descentralización y que las medidas que se proponen son fundamentales para destrabar los nudos críticos, con el objeto de tener un proceso de descentralización lo más fluido posible. Agregó que, al ser un proceso, sin duda surgirán otras problemáticas

que deberán ir solucionándose, pero que la presente iniciativa soluciona varios de los problemas que dicho proceso podría tener en su primera etapa.

Por último, reiteró que el proyecto en estudio es el resultado del trabajo de la Mesa Técnica de Descentralización que oyó a los distintos sectores políticos y de la que fueron parte ex autoridades reconocidas en la materia, por lo que sostuvo que es un proyecto muy sólido, acotado y preciso para darle facilidad en su tramitación legislativa.

Acompañó su intervención con un documento en formato Power Point el cual fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

Enseguida, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** estimó muy atendible y notable la composición de la Mesa Técnica, no obstante que hizo presente que no fue invitado ningún Parlamentario pese a la petición que fue hecha llegar en su momento a las autoridades correspondientes, que finalmente no fue acogida.

El Honorable Senador señor Bianchi recordó que fue parte de la discusión de las leyes mencionadas, y que en su momento hizo presente que era necesario que existiera un órgano dirimente porque se entendía que, en caso de negarse la competencia a determinado gobierno regional, ello podría tener un sesgo político.

Lamentó que ningún participante de esa discusión hubiese sido invitado a la Mesa Técnica porque estaba claro que faltaban muchas materias por resolver, pero al mismo tiempo celebró que se solucionen varios de los temas que estaban pendientes. En la misma línea, dijo que la evaluación de los traspasos era tremendamente necesaria al igual que la existencia de un órgano dirimente.

Planteó dudas respecto a si los Seremis quedarían o no bajo la autoridad del Gobernador Regional, cuestión que consideró delicada por cuanto sólo se hace referencia a los directores de servicio, pero no se deben perder de vista a dichas autoridades.

Por último, dijo que, entendiendo que la estructura del Estado es la de un Estado unitario, quedó claro que frente a una emergencia el control no le pertenece al Gobernador sino que al delegado presidencial, por lo que solicitó mayor información a este respecto.

El Honorable Senador señor Insulza dijo tener muy claro que esta iniciativa busca perfeccionar la mencionada ley N° 21.074,

sobre Fortalecimiento de la regionalización del país, por lo que regula temas muy diversos respecto de los cuales se había advertido el vacío existente.

De igual forma, dijo entender que el Gobernador Regional encabezará los servicios que se traspasan a través de la ley ya señalada, por lo que manifestó su completo acuerdo en tramitar cuanto antes este proyecto de ley.

Enseguida, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** señaló que existe plena coincidencia respecto a que se debe mejorar la ley N° 21.074, especialmente en lo que dice relación con los vacíos que contiene, de manera que la futura elección de Gobernador Regional signifique que dicha autoridad tenga un ejercicio con la mayor claridad posible en la legislación que lo regula.

El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo señor Juan Masferrer, precisó que los Seremis están bajo el alero del delegado presidencial, y que el Gobernador Regional es el jefe jerárquico de los nuevos servicios públicos que se vayan creando en la región respectiva. En tal sentido, indicó que la coordinación sería fundamental entre los servicios que serán transferidos en sus competencias y otros que seguirán dependiendo del gobierno central.

Para terminar, reiteró que en el proceso de descentralización faltaban algunos perfeccionamientos y precisiones para darle más certeza a los gobiernos regionales y a los nuevos gobernadores, por lo que recalcó que el proyecto de ley encarnaba un importante avance que esperaba que fuera tramitado rápidamente.

- - -

En sesión posterior de fecha 26 octubre, la Comisión escuchó los planteamientos de algunos de los integrantes de la Mesa Técnica de Descentralización, los que fueron invitados a exponer en esta instancia.

La representante de Fundación Chile 21, Administradora Pública de la Universidad de Santiago de Chile y Máster en Estudios políticos del Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, señora Natalia Piergentili, hizo presente que participó de la Mesa Técnica de Descentralización y que se referiría a algunas preocupaciones relativas a las conclusiones mayoritarias de dicha instancia.

En primer término, dijo que en la Mesa se solicitó que la definición de competencia fuera muy específica y en el proyecto de ley se señala que para estos efectos se entenderá por competencia “toda facultad que posean los órganos de la Administración del Estado para satisfacer las

necesidades públicas que sus respectivas leyes orgánicas han colocado dentro de la esfera de sus funciones”. Señaló que es allí donde existe el primer matiz por cuanto al referirse a las facultades que les confieren sus respectivas leyes orgánicas, puede que ellas sean más acotadas que lo que hace el organismo en la práctica.

A modo de ejemplo, indicó, en el caso del Ministerio de Obras Públicas sus facultades son mucho más acotadas que lo que hace esta cartera en el territorio, porque muchas de sus nuevas potestades están dadas o por la ley de Presupuestos o por otro tipo de instrumentos que le han dotado de más competencias. Agregó que en su ley orgánica no se considera una competencia en relación al agua potable rural, sino que eso se lo ha dado la ley de Presupuestos, de manera que, con la definición propuesta en el proyecto, un gobierno regional no podría pedir tal competencia. Dado lo anterior, consideró que lo ideal sería que se adoptara la definición que se acuñó en la Mesa Técnica de Descentralización.

Del informe de la Subdere respecto de cómo se ha ido implementando este proceso que está en transición, subrayó que lo que se están transfiriendo son programas, por lo que consideró que dicha implementación, de hecho, está siendo más a la vanguardia que lo que se plantea en la ley. Agregó que muchos de los programas que se están traspasando son creados en función de acuerdos de políticas públicas con expresión presupuestaria, pero que no necesariamente están dentro de las facultades de las leyes orgánicas de los servicios o ministerios.

Por lo anterior, recalcó que la definición de competencia debe ser una expresión mucho más amplia que aborde políticas, planes, programas u otros, tal como se señaló en la Mesa Técnica.

Otro de los temas por lo que manifestó preocupación dice relación con la coordinación, porque esta ley señala algunos aspectos de coordinación entre el gobernador regional y los seremis, pero no se puede desconocer que también se ha presentado la ley de Financiamiento Regional¹ donde es muy clara la jerarquía que tiene el delegado presidencial respecto de los seremis, y deja más bien cerrada la posibilidad que se abre en esta iniciativa en la misma materia.

Por otra parte, recalcó que esta ley tampoco se hace cargo de algunos aspectos del Estado central, pues una de las cosas que se deben salvaguardar es que, independiente de quien cumpla la tarea, los ciudadanos deben tener en tiempo, en forma y de manera eficiente, los programas, los subsidios, los concursos y se sabe que se pueden pedir competencias, no obstante que en los pilotos sólo se han transferido programas. Añadió que se debía tener presente que se crearon tres nuevas

¹ Boletín N° 13.815-05, Fortalece la descentralización financiera de los Gobiernos Regionales, establece normas sobre responsabilidad fiscal y crea fondos que indica.

divisiones en los gobiernos regionales a fin que las políticas, planes y programas, que aun cuando tienen que tener coherencia con el nivel nacional, en esa estructura regional se generen instrumentos más atingentes o eficientes para el territorio o bien, puedan flexibilizarse los programas existentes o concentrarlos, entre otras cosas.

Reiteró que el Estado Central está transfiriendo programas, lo que en estricto rigor no es una descentralización o un traspaso de competencia sino una desconcentración, porque se trata de que una región en función de tener la competencia diseñe, ajuste, cambie o configure nuevamente, los aportes o los subsidios con el nivel nacional.

Enseguida, dijo que el proyecto nada dice respecto de la capacidad que tendrá un gobierno regional de modificar, ampliar o reorientar los instrumentos que se le transfieran, ni cómo quedará la relación con el Gobierno Central, en el sentido de si este último custodiará que esos instrumentos tengan coherencia con la política nacional, o, si habrá un programa similar vía ley de Presupuesto y existirá una suerte de disputa con la labor del Gobierno Regional.

Hizo hincapié en que, hasta ahora, sólo se ha debatido acerca de lo que sucede con las regiones y territorios cuando se les transfieren competencias, pero poco se ha analizado cómo el nivel central procurará tener coherencia sin duplicar esfuerzos y sin competir con los gobiernos regionales en materia de programas.

Para terminar, insistió en que el punto más crítico es la definición de competencia que se toma en el proyecto en comparación con la que se acuñó en la Mesa Técnica de Descentralización, y que el tema de la gobernanza que en esta ley es más amplio que lo que se está planteando en la ley de financiamiento regional, además del tema de cómo queda el Gobierno central frente a la región a la que le transfirió la competencia. Agregó que la complejidad más que en la región está a nivel nacional.

A continuación, **el abogado y asesor legislativo del Honorable Senador señor Quinteros, señor Jorge Frites**, comenzó señalando que también fue parte de la Mesa Técnica de Descentralización que tenía por objeto efectuar proposiciones bien acotadas la ley N° 21.074.

Respecto de las ideas matrices del proyecto en estudio, indicó que se atienen, en general a la propuesta de dicha Mesa, salvo algunas excepciones, pero no incluye ninguna modificación de carácter integral o que persiga una reforma de fondo y, por lo mismo, su alcance es limitado, compatible con el carácter de una ley corta de rápido despacho.

Recordó que la regla general es que las transferencias de competencias se hacen por ley, y que la Constitución desde

el año 2009 estableció esta modalidad de transferencia via administrativa que nunca tuvo aplicación práctica, razón por la cual se sugirió regularlo de otra forma con lo que nació la ley N°21.074, pero que en realidad lo que nunca se ha resuelto es la voluntad política de querer hacer tal transferencia.

Dijo que lo anterior también dice relación con la definición de competencia a que se ha hecho mención, porque el Ejecutivo en este punto ha presentado un proyecto que se aparta un poco de la recomendación de la Mesa Técnica proponiendo un concepto más bien restringido para definirla. En la misma línea, recalcó que la restricción es doble pues, por una parte, se refiere sólo a facultades y, por la otra, las facultades deben estar contenidas en la ley orgánica respectiva, en circunstancias que muchas de las facultades de los distintos órganos del Estado no están contenidas en sus leyes orgánicas, con lo que se excluyen los programas que están considerados en la ley de Presupuestos.

En cuanto a las comisiones de servicio, recordó que la mencionada ley N° 21.074, en su artículo 21 quinquies, dispone que las comisiones de servicios que se decreten por efecto de las transferencias de competencias, no estarán sujetas al plazo máximo de dos años establecido en el Estatuto Administrativo. Sobre el particular, sostuvo que la Mesa consideró que esta situación podría traducirse en un abuso al transformarse en indefinida, y que el proyecto de ley intenta corregir esto al referirse sólo a transferencias transitorias, pero estimó que ello no quedó claramente recogido en el texto, además que continúa sin solución la situación de las transferencias definitivas, lo que, según dijo, debería ser corregido en la discusión en particular.

Sobre la regulación del silencio administrativo, subrayó que la ley en comento en su artículo 21 septies establece que, en el caso de que el procedimiento de transferencia de competencias sea iniciado a solicitud de un gobierno regional, el plazo máximo para que se pronuncie el Gobierno es de seis meses, transcurrido el cual, de no haber pronunciamiento, se entenderá rechazada la solicitud.

En este punto, recalcó que la Mesa consideró conveniente mantener el silencio negativo por las complejidades que plantearía la opción contraria, y que el presente proyecto mantiene este criterio pero le agregó la necesidad de que una vez vencido el plazo se dicte un decreto rechazando la solicitud, por lo que no operaría en este caso el silencio administrativo.

Con respecto al Gobernador Regional como superior jerárquico de los directores de los servicios públicos regionales, hizo presente que tanto la Constitución como la ley establecen que al gobernador regional le corresponderá coordinar, supervigilar y fiscalizar los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional respectivo.

En tal sentido dijo que la palabra clave es que se “relacionen”, expresión que algunos interpretaban extensivamente incluyendo en ellos a todos los organismos que desarrollen algún tipo de “relación” con el gobierno regional, no obstante que para la Mesa Técnica se trata de aquellos servicios públicos que, teniendo como superior jerárquico al gobernador regional, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio diferente del gobierno regional, que finalmente es la interpretación que se recoge en el proyecto de ley, eso sí, sólo se restringe a los servicios públicos regionales creados según el artículo sexto transitorio de la ley orgánica.

Ratificó que el proyecto se sujeta, en su mayor parte, a las propuestas de la Mesa Técnica, sin perjuicio de la posibilidad de introducir algunas precisiones.

Finalmente puso de relieve que en la Mesa Técnica se debatió acerca de las causales para aprobar una acusación constitucional en contra de un Gobernador Regional, pero que por tratarse de una materia de reforma constitucional no está en este proyecto, sin perjuicio que se presentó un proyecto al respecto² del año 2018, que, en su opinión, debería activarse. Agregó que también se presentaron propuestas en materia de financiamiento y administración financiera, lo que ha sido abordado en Boletín N°13.815-05, ingresado recientemente por el Gobierno y radicado en la Comisión de Hacienda.

El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo señor Juan Masferrer, ratificó lo que se ha dicho respecto de, por ejemplo, la acusación constitucional, pero insistió en que este proyecto de ley busca perfeccionar algunas debilidades y vacíos de la ley N° 21.074 para la correcta implementación del proceso de descentralización, para lo cual se formó la mencionada Mesa Técnica integrada en forma transversal cuyo resultado es en gran parte la presente iniciativa, salvo algunas excepciones que se han señalado por los invitados a exponer a la Comisión.

Reiteró que se trata de un proyecto preciso y acotado para facilitar la tramitación legislativa en esta etapa, por lo que reconoció que hay aspectos que pudieron quedar fuera pero que se están viendo en otras iniciativas.

Sobre los traspasos de competencias, aseguró que no se traspasan programas porque su duración es anual, y en el proyecto en discusión se avanza en competencias definitivas para el periodo en régimen. Añadió que las competencias identificadas apuntan a la focalización de los distintos servicios, teniendo presente el principio de evitar la duplicidad porque este es un proceso complejo y constante, donde no se debe desvirtuar el Servicio respectivo.

² Boletín N° 12.323-07, Incluye al gobernador regional como sujeto pasivo de acusación constitucional.

Puso de relieve que este proyecto significa un gran avance e insistió en el concepto de gradualidad por cuanto se trata de ir corrigiendo los nudos críticos que identificó la Mesa Técnica de Descentralización.

- Cerrado el debate y sometido a votación, el proyecto de ley fue aprobado en general por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señoras Ebensperger y Sabat y señores Araya, Bianchi e Insulza.

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, tiene el honor de proponeros que aprobéis, en general, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1°. - Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior:

1) Agrégase, en el artículo 21 bis, el siguiente inciso final, nuevo:

“Para efectos de lo dispuesto en esta ley, se entenderá por competencia toda facultad que posean los órganos de la Administración del Estado para satisfacer las necesidades públicas que sus respectivas leyes orgánicas han colocado dentro de la esfera de sus atribuciones.”.

2) Modifícase el artículo 21 quinquies, de la siguiente manera:

a) Elimínase, en el literal a), la siguiente expresión:

“Para ello, las comisiones de servicio que se realicen para efectos de lo dispuesto en el presente Párrafo estarán exceptuadas del plazo máximo fijado en los incisos primero y segundo del artículo 76 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda. Asimismo, los recursos que

correspondan se transferirán mediante convenios de transferencia, los que serán suscritos entre los gobiernos regionales y el respectivo organismo que tiene asignado dicho presupuesto, o serán asignados en las respectivas leyes de presupuestos del sector público.”.

b) Agréganse, en el literal a), los siguientes párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, nuevos:

“En caso que la transferencia de competencias sea temporal, el jefe superior del ministerio o servicio que transfiera la respectiva competencia podrá designar en comisión de servicio en el gobierno regional respectivo, hasta por un plazo equivalente al de la competencia transferida, a los funcionarios públicos que sean necesarios, según lo señalado en el párrafo anterior, para ejercitar la competencia transferida.

Las comisiones de servicio que se realicen para efectos de lo dispuesto en este literal estarán exceptuadas del plazo máximo fijado en los incisos primero y segundo del artículo 76 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

Con todo, el ministerio o servicio que transfiera temporalmente una o más competencias no podrá contratar empleos a contrata para desempeñar labores de similar naturaleza a las contenidas en las competencias transferidas, con el objeto de propender a la unidad de acción y evitar la duplicidad de funciones.

Asimismo, los recursos que correspondan para el ejercicio de la competencia serán transferidos mediante convenios celebrados al efecto, los que serán suscritos entre los gobiernos regionales y el respectivo órgano que tiene asignado dicho presupuesto, o serán asignados en las respectivas leyes de presupuestos del sector público.”.

3) Modifícase el artículo 21 septies, de la siguiente forma:

a) Reemplázase el numeral vii. del literal A., por el siguiente:

“vii. En caso de que, solicitada la competencia no se haya producido un pronunciamiento, ya sea favorable o desfavorable, por parte de la autoridad o no exista constancia de comunicación alguna con el gobierno regional en dicho sentido, en el plazo de seis meses señalado en el numeral ii de la letra C de este artículo, y mientras esta circunstancia sea debidamente representada por el respectivo gobierno regional al Comité Interministerial de Descentralización, se procederá a rechazar expresamente la solicitud de

transferencia de competencias mediante un decreto firmado por el Ministro del Interior y Seguridad Pública bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, el cual además será suscrito por los ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia.”.

b) Agrégase el siguiente literal D., nuevo:

“D. Procedimiento de evaluación del ejercicio de las competencias transferidas:

i. Luego de cumplido el periodo por el que hayan sido transferidas temporalmente una o más competencias por parte de un ministerio o servicio público, o luego de transcurridos tres años para el caso en que la o las competencias hayan sido transferidas de forma definitiva, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, actuando como Secretaría Ejecutiva, en conjunto con la Dirección de Presupuestos y el ministerio o servicio público al cual correspondía originalmente el ejercicio de la competencia transferida, previo informe del gobierno regional respectivo, realizarán una evaluación, objetiva e imparcial, de su ejercicio por parte del gobierno regional. Esta evaluación considerará indicadores cualitativos y cuantitativos de medición y recomendaciones de mejora. Los mecanismos señalados precedentemente deberán ser incorporados en el decreto de transferencia de competencias.

ii. Los indicadores que midan el ejercicio de la o las competencias transferidas podrán ser considerados, por el respectivo gobierno regional, dentro de los programas de mejoramiento de la gestión y las metas anuales que se establezcan para determinar los incrementos por desempeño institucional y desempeño colectivo a que se refiere la ley N°19.553.

iii. Para un mejor ejercicio de las competencias transferidas, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en coordinación con otros órganos de la Administración del Estado, cuando corresponda, deberá proponer anualmente a los gobiernos regionales planes de capacitación y asistencia técnica para los funcionarios de los gobiernos regionales.

iv. Un reglamento aprobado mediante decreto supremo expedido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el que además será suscrito por los ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, establecerá el procedimiento, la metodología y otros aspectos que resulten relevantes de la evaluación establecida en este literal.

v. Los resultados que arroje dicha evaluación deberán ser remitidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dentro de los 30 días siguientes, al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al gobierno regional respectivo.”.

4) Agrégase en el artículo 21 octies, el siguiente inciso primero, nuevo, pasando el actual inciso primero a ser segundo, y así sucesivamente:

“Artículo 21 octies. - Las competencias transferidas de forma definitiva sólo podrán ser revocadas mediante una ley dictada al efecto.”.

5) Reemplázase el inciso final del artículo 27, por el siguiente:

“El gobernador regional será el superior jerárquico de los directores de los servicios públicos regionales que se creen en conformidad a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la ley N° 21.074.”.

6) Introdúcense, en el artículo 68 quinquies, las siguientes modificaciones:

a) Elimínase, en su inciso segundo, la expresión “de relevancia regional”.

b) Reemplázase, en su inciso cuarto, la expresión

“La unidad de control deberá representar al gobernador regional los actos de gobierno regional que estime ilegales”, por la frase “La unidad de control deberá remitir al consejo regional un informe relativo a aquellos actos del gobierno regional que estime ilegales, de conformidad a la normativa vigente.”.

c) Reemplázase en su inciso sexto, la expresión “un procedimiento análogo al” por la expresión “el procedimiento”.

Artículo 2°. – Incorpóranse los siguientes artículos 6° bis, 6° ter, y 6° quater, nuevos, en la ley N°10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido fue fijado mediante el decreto supremo N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda:

“Artículo 6° bis. - El Contralor General resolverá las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales.

El órgano o autoridad que se atribuya una competencia o falta de ella, sobre un asunto determinado, deberá presentar su petición por escrito al Contralor General. En ella deberá indicar con precisión la contienda producida, los hechos y los fundamentos de derecho que le sirven de

sustento, señalando, en caso de corresponder, quien detentaría la competencia.

Artículo 6°ter. - Una vez declarada admisible la petición, para los efectos de la resolución del procedimiento, se solicitará informe al o los otros órganos en conflicto para que, en el plazo de diez días hábiles, hagan llegar al Contralor General las observaciones y antecedentes de hecho y de derecho que estimen pertinentes para resolver.

Artículo 6°quater. - Concluidas las diligencias y plazos señalados en el artículo anterior, el Contralor General, dentro del término de diez días hábiles, resolverá la contienda de competencia dictando al efecto una resolución fundada en la cual se determinará el órgano o autoridad que tiene la potestad legal para ejercer la competencia en cuestión.”.

Artículo transitorio. – El reglamento al que alude el numeral 3° del artículo primero deberá dictarse dentro de un plazo de seis meses desde la publicación de esta ley.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 14 de mayo y 26 de octubre de 2020, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Luz Ebersperger Orrego (Presidenta) y Marcela Sabat Fernández, y señores Pedro Araya Guerrero, Carlos Bianchi Chelech y José Miguel Insulza Salinas.

Sala de la Comisión, a 2 de noviembre de 2020.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, PARA IMPLEMENTAR ADECUADAMENTE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL PAÍS. (BOLETÍN N° 13.823.-06).

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

- Definir el concepto de competencia en forma unívoca;
- Establecer un procedimiento de seguimiento y evaluación de las competencias transferidas;
- Establecer la revocación de competencias por ley;
- Crear un procedimiento que resuelva las cuestiones de competencias que puedan surgir de la aplicación de la nueva normativa que rige la actuación de los gobiernos regionales, a cargo del Contralor General;
- Incluir normas para evitar la duplicidad de funciones y propender a la unidad de acción, una vez transferidas las competencias;
- Regular el silencio administrativo;
- Establecer al gobernador regional como superior jerárquico de los directores de los servicios públicos regionales en conformidad a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la ley N° 21.074; y
- Precisar el rol de la unidad de control del gobierno regional.

II. ACUERDOS: aprobado en general (5x0)

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de dos artículos permanentes y un artículo transitorio.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: El proyecto tiene el carácter de norma de rango orgánico constitucional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 98, 99, 111 y 114 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

V. URGENCIA: "Simple".

VI. ORIGEN INICIATIVA: Senado. Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República.

- VII **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.
- VIII. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 6 de octubre de 2020.
- IX. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general.
- X. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1.- Constitución Política. 2.- Ley N° 20.990, reforma constitucional que Dispone la Elección Popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional. 3.- Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. 4.- Ley N°10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República. 5.- Ley N° 21.073, regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. 6.- Ley N° 21.074, para el fortalecimiento de la regionalización del país.

Valparaíso, a 2 de noviembre de 2020.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión