Boletín N° 9.834-06

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional.

MENSAJE N° 1053-362/

Honorable Senado:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de Reforma Constitucional que modifica la Constitución Política de la República con el fin de disponer la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

I. ANTECEDENTES

1. Nuestra evolución institucional

La Constitución Política de la República configura nuestro Estado como un Estado unitario, a la vez que define el carácter democrático de nuestra República.

La ley N° 19.097, publicada el 12 de noviembre de 1991, dispuso modificó la Carta Fundamental reformando el sistema de administración regional y estableciendo los gobiernos regionales, como órganos de la Administración del Estado dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

A los gobiernos regionales se les encomendó la administración superior de la región respectiva, avanzando en el proceso de descentralización del país. Dichos gobiernos regionales se concibieron desde un principio como órganos duales, conformados por un órgano unipersonal y ejecutivo, denominado intendente, y por un órgano colegiado, normativo, resolutivo y fiscalizador, denominado consejo regional.

Por otra parte, la reforma de 1991 mantuvo la estructura de Gobierno y Administración Interior en las respectivas regiones y provincias, encargada de las tareas de gobierno interior, a través de intendencias y gobernaciones.

Sin duda que el paso dado con dicha reforma constitucional constituyó el inicio de un proceso descentralizador inédito en nuestro país, el cual se ha ido consolidando, perfeccionando y profundizando de forma gradual.

En efecto, el 11 de noviembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, la cual estableció a nivel legal el nuevo sistema de administración regional. Así, se determinaron las funciones y atribuciones de los gobiernos regionales y se dispusieron las competencias que tendrían los intendentes en tres ámbitos: a) como titular de las tareas de gobierno interior, b) como ejecutivo del gobierno regional y c) como presidente del consejo. Asimismo, la normativa legal citada consagró las

competencias de los consejos regionales, a la vez que dispuso que sus integrantes fueran elegidos por los concejales constituidos en colegio electoral provincial. Junto a ello, se determinó la configuración de la administración de los recursos del gobierno regional y el respectivo sistema presupuestario.

De este modo, entró en marcha un sistema institucional de descentralización que, poco a poco, se fue consolidando. Sin embargo, durante la década pasada se estimó que era necesario fortalecerlo en dos aspectos.

Por un lado, se hacía necesario disponer un sistema de elección de consejeros regionales, en votación directa por parte de los ciudadanos y, por otro, era necesario implementar un mecanismo eficaz de traspaso de funciones y atribuciones desde órganos del nivel central al regional.

Por ello, durante mi primer Gobierno impulsé decididamente la reforma constitucional, aprobada el año 2009 mediante ley N° 20.390, que, en primer lugar, permitió disponer de la elección de consejeros regionales por sufragio universal en votación directa; y, en segundo lugar, consideró las bases del procedimiento de transferencia de competencias desde ministerios y servicios públicos a uno o más gobiernos regionales en los ámbitos de fomento productivo, ordenamiento territorial y desarrollo económico, social y cultural.

La citada modificación constitucional consideró, además, la eliminación de la referencia a que las regiones deben ser identificadas mediante un número; la administración de áreas metropolitanas, y la obligatoriedad de los convenios de programación que suscriben los gobiernos regionales con órganos del nivel central.

Fruto de lo anterior es que en noviembre de 2013 se efectuaron las primeras elecciones de consejeros regionales por votación popular directa, lo que ciertamente ha afianzado el proceso de democratización de los diversos niveles territoriales del Estado.

Por su parte, como Gobierno introduciremos modificaciones al proyecto de ley hoy en trámite, que modifica la citada ley N° 19.175; disponiendo, entre muchas otras materias, la necesaria regulación legal que requiere el mecanismo de traspaso de funciones y atribuciones a gobiernos regionales, y la obligatoriedad de los convenios de programación. Con ello, dotaremos a los gobiernos regionales de nuevas competencias, tal cual lo señalamos en nuestro Programa de Gobierno.

Asimismo, en la lógica de fortalecer los consejos regionales, promulgué la ley N° 20.757 de abril del presente año, que regula el estatuto aplicable a los presidentes de consejos regionales y remití a consideración del H. Congreso Nacional una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de desempeño de los miembros de dichos consejos.

Por otra parte, incorporamos en la ley de Presupuestos del Sector Público del Año 2015, por primera vez, el Fondo de Convergencia, que permitirá fortalecer el

desarrollo de zonas rezagadas fortaleciendo la equidad territorial. Este instrumento busca compensar a los territorios rezagados y a las zonas extremas del país, en los que ya hemos iniciado programas específicos para fomentar especialmente su desarrollo o compensar su condición de aislamiento.

En este contexto, los gobiernos regionales han enterado ya 22 años de existencia, período en el cual han posibilitado que la toma de decisiones sobre materias tan diversas como ordenamiento territorial o inversión pública, se adopten en el propio territorio. Las regiones ya han incorporado plenamente a sus dinámicas este nivel dentro de la administración, incluso en las Regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, creadas el año 2007, durante mi primer Gobierno.

Sin embargo, estimo que este proceso debe profundizarse aún más, tal como lo estipula mi Programa de Gobierno.

De esta forma, como señalé en noviembre pasado con ocasión de recibir el Informe de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, el objetivo es elaborar propuestas concretas para promover el poder y el crecimiento de todas las regiones.

Existe un amplio acuerdo de que nuestro país necesita una política consistente y multisectorial en materia de desarrollo de las regiones, que considere la especificidad de cada una, siendo necesario que las soluciones a los diversos problemas que existen en las quince regiones del país sean definidas con creciente participación de los niveles sub nacionales.

Asimismo, creemos que el proceso de descentralización constituye un paso necesario para asegurar criterios de equidad en pos de la dignidad y calidad de vida de las personas, constituyendo una necesidad de nuestro crecimiento económico.

2. La autoridad del Intendente Regional

En nuestro sistema de Gobierno y Administración Interior del Estado, el Intendente es una figura compleja que, conjuntamente, representa al Presidente de la República en la Región y, además, dirige el Gobierno Regional.

En cuanto representante del Presidente, resulta lógico que sea nombrado por él. Sin embargo, hoy en día, cuando los ciudadanos eligen alcaldes, concejales, parlamentarios y consejeros regionales, y en circunstancias que el Intendente dirige un cuerpo constituido por autoridades electas democráticamente, su carácter designado resulta anómalo.

En dicho contexto, es imprescindible que la máxima autoridad ejecutiva de los gobiernos regionales sea elegida por la ciudadanía y no ya designada por el Presidente de la República.

Desde luego, ambas funciones, gobierno interior y administración superior regional, deben seguir existiendo. Es necesario precisar que el paso que estamos dando ahora es determinar la elección popular de la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Regional, con la plenitud de las funciones que la ley le otorga a éste. En cualquier caso, seguirá existiendo un representante del Presidente de la República, como es natural en un Estado unitario.

Finalmente, quisiera precisar, como lo he señalado en otras ocasiones, que para nuestro Gobierno la descentralización es un serio compromiso, que va mucho más allá de palabras y meras declaraciones, por lo que queremos avanzar decididamente en ella, comenzando por la reforma constitucional que permita la elección directa por sufragio universal del Intendente como órgano ejecutivo del Gobierno regional. Es la intención de mi Gobierno que esta reforma sea aprobada por el H. Congreso Nacional con la suficiente celeridad que permita materializar la primera elección directa de Intendentes junto con las elecciones políticas nacionales de 2017, de modo que los nuevos ejecutivos regionales asumen sus mandatos en marzo del 2018, junto con el nuevo mandato presidencial.

En consecuencia, el Gobierno ha considerado necesario presentar el presente proyecto de reforma a la Carta Fundamental, cuyos contenidos específicos y sus respectivos fundamentos se exponen a continuación.

II. CONTENIDOS DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

1. Elección de intendentes como órgano ejecutivo del Gobierno Regional

Se dispone la elección de intendentes, en tanto jefe del gobierno regional, por sufragio universal en votación directa. Lo anterior complementa la actual elección popular de consejeros regionales. Así, la totalidad de las autoridades de la administración regional y comunal, incluyendo a alcaldes y concejales, serán elegidas directamente por la ciudadanía, fortaleciéndose aún más nuestra democracia.

Para ser elegido intendente se requerirá la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, por lo cual se contempla la posibilidad de que haya una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

Los mandatos durarán cuatro años, pudiendo postular sólo a la reelección inmediata. Ello posibilitará a la ciudadanía dar la oportunidad a que las administraciones ejerzan un nuevo período sucesivo, pero equilibrando dicha oportunidad con la necesaria renovación de autoridades y la alternancia democrática.

El intendente, dado su carácter electo, presidirá el consejo regional. Además, le corresponderá la coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos que operen en la región y que dependan o se relacionen con el gobierno regional respectivo. Ello le permitirá administrar un sistema de gestión que posibilitará satisfacer de modo descentralizado las necesidades de la comunidad regional.

En las normas transitorias se propone que la oportunidad de la primera elección se determine en una ley orgánica constitucional.

2. El gobernador regional como nueva autoridad de gobierno interior

Se dispone la creación de una nueva autoridad de gobierno interior, denominada "gobernador regional".

El actual intendente hoy ejerce tareas como ejecutivo de gobierno regional (administración regional) y como representante del Presidente de la República en la región respectiva (gobierno interior). Es por ello que se dispone que este último ámbito de funciones continúe a cargo de un funcionario designado por el Presidente de la República. Éste se denominará "gobernador regional", quien será el representante del Presidente de la República en la región, designado y removido libremente por éste, y tendrá a su cargo tareas propias de gobierno interior, tales como control del orden público, combate a la delincuencia, extranjería, emergencias y, en general, la coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos que operen en la región y que dependen o se relacionen con el Presidente de la República a través de un ministerio.

De este modo, además, el gobernador regional coordinará, supervigilará y fiscalizará el accionar de los órganos públicos desconcentrados del nivel central en la región (por ejemplo, seremis y directores regionales de servicios). Debe considerarse que la Administración central presente en la región continuará existiendo, por lo que se requiere de una autoridad capacitada y facultada para liderarlo y coordinarlo. Las funciones y atribuciones que la legislación encomienda al Intendente Regional, que no sean relativas al Gobierno Regional, se entenderán referidas al gobernador regional.

Por su parte, seguirán existiendo las gobernaciones provinciales, como parte del Gobierno y la Administración interior; sin embargo, no habrá gobernador en la provincia que sea asiento de la capital regional. En ella, la autoridad de gobierno interior será el gobernador regional.

Finalmente, debe precisarse que el gobernador regional podrá ser sometido a juicio político por el Congreso Nacional del mismo modo que lo es hoy el Intendente en su carácter de autoridad desconcentrada.

3. Disposiciones transitorias.

Actualmente, la Constitución faculta al legislador para delegar en el Presidente de la República la facultad de dictar decretos con fuerza de ley, en el artículo 64 de la Constitución, con el límite de un año.

Con el objeto de posibilitar la transferencia de servicios públicos propiamente regionales que satisfagan necesidades de la población, mediante una disposición transitoria se permite que dicha facultad se extienda hasta por cuatro años. Sin

embargo, esto sólo será posible dentro de los diez años siguientes a la fecha de publicación de la presente reforma constitucional.

En consecuencia, y en mérito de lo expuesto precedentemente, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"ARTÍCULO ÚNICO.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1) Sustitúyese en el artículo 32, numeral 7°, la expresión "intendentes y gobernadores;", por la siguiente: "gobernadores regionales y gobernadores provinciales;".

2) Sustitúyese en el artículo 52, numeral 2°, literal e) la expresión "intendentes, gobernadores,", por "gobernadores regionales, gobernadores provinciales,".

3) Sustitúyese en el artículo 57, numeral 2°, la expresión "los gobernadores,", por "los gobernadores regionales, los gobernadores provinciales,".

4) Sustitúyese el artículo 111 por el siguiente:

"Artículo 111.- El gobierno de cada región reside en un gobernador regional que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El gobernador regional 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.

Al gobernador regional le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio.".

5) Sustitúyese el artículo 112 por el siguiente:

"Artículo 112.- 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 un 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.

El intendente será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo, y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine. Asimismo, le corresponderá la coordinación,

supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional.

El intendente será elegido por sufragio universal en votación directa, en conformidad a lo que disponga la ley orgánica constitucional respectiva. Durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años, pudiendo ser reelegido sólo para el período siguiente.

Si a la elección de intendente se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios. Esta nueva votación se verificará en la forma que determine la ley.

Para los efectos de lo dispuesto en los dos incisos precedentes, los votos en blanco y los nulos se considerarán como no emitidos.”.

6) Suprímense los incisos quinto y sexto del artículo 113, pasando a ser el actual inciso séptimo, inciso quinto, y así sucesivamente.

7) Modifícase el artículo 116 de la siguiente manera:

a) En el inciso primero, sustitúyese la palabra “intendente” por la expresión “gobernador regional, salvo en la provincia donde se ubique la capital regional.”.

b) En el inciso primero, intercálase la palabra “provincial” a continuación de la expresión “Estará a cargo de un gobernador” y antes del signo “,”.

c) En el inciso segundo, intercálase la palabra “provincial” a continuación de la expresión “Corresponde al gobernador” y antes de la palabra “ejercer”.

d) En el inciso segundo, sustitúyese la expresión “instrucciones del intendente” por “instrucciones del gobernador regional”.

e) En el inciso segundo, intercálase la expresión “, que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio”, a continuación de la palabra “provincia” y antes del punto seguido.

f) En el inciso segundo, sustitúyese la expresión “delegarle el intendente” por “delegarle el gobernador regional”.

8) Modifícase el artículo 124 de la siguiente manera:

a) En el inciso primero, sustitúyese la expresión “intendente o gobernador”, por “gobernador regional o gobernador provincial”.

b) En el inciso primero, intercálese la expresión “intendente,” a continuación de la expresión “y para ser elegido” y antes de la expresión “consejero regional”.

c) En el inciso segundo, sustitúyese la expresión “intendente, gobernador”, por “gobernador regional, intendente, gobernador provincial”.

d) En los incisos tercero, cuarto y quinto, sustitúyense las expresiones “intendente, gobernador o presidente del consejo regional”, por “gobernador regional, intendente o gobernador provincial”.

9) Intercálase en el artículo 125, la expresión “intendente,” a continuación de la expresión “en los cargos de” y antes de la palabra “alcalde”.

10) Agréganse las siguientes disposiciones transitorias:

“VIGÉSIMOSEPTIMA. La primera elección por sufragio universal en votación directa de intendentes se realizará en la oportunidad que determine la ley orgánica constitucional que establece el inciso cuarto del artículo 112.

Una vez que asuman los intendentes conforme las elecciones reguladas en esta disposición transitoria, cesarán de pleno derecho en sus funciones los presidentes de los consejos regionales. Asimismo, desde que asuman estas autoridades electas, las normas legales que atribuyan funciones al intendente se entenderán referidas al gobernador regional, salvo aquéllas que, expresamente, le otorguen al intendente funciones en cuanto órgano ejecutivo del gobierno regional, las que se entenderán referidas al intendente electo.

Mientras no ocurra esta asunción, las competencias ejecutivas de los gobiernos regionales serán desempeñadas por los intendentes designados por el Presidente de la República. Durante el mismo período el Presidente del Consejo Regional permanecerá en funciones.

VIGÉSIMOOCTAVA. Durante los diez años siguientes a la publicación de la reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, la autorización dispuesta en el artículo 64 podrá otorgarse por un plazo máximo de cuatro años sólo con el fin de disponer las normas que sean necesarias para la efectiva transferencia, a los gobiernos regionales, de la dependencia de uno o más servicios públicos determinados que funcionen a nivel regional y que dependen o se relacionan con el Presidente de la República a través de un Ministerio.”.”.

Dios guarde a V.E.,