

**NUEVO INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN** recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite constitucional, en materia de gobierno y administración regional.  
**BOLETÍN N° 3.436-07.**

---

**HONORABLE SENADO:**

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir un nuevo informe respecto del proyecto de reforma constitucional señalado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

A las sesiones en que la Comisión se abocó al estudio de esta iniciativa asistieron, además de sus integrantes, el Honorable Senador señor Alejandro Navarro y el Honorable Diputado señor Jorge Sabag.

Asimismo, concurrieron del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: el Ministro, señor José Antonio Viera-Gallo, y el Asesor Legislativo, señor Marcos Opazo.

De la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: el Subsecretario, señor Francisco Aleuy; la ex Subsecretaria, señora Claudia Serrano; el Jefe de la División Jurídica, señor Rodrigo Cabello; el Jefe de la División Municipalidades, señor Samuel Garrido; el Jefe de la División de Estudios, señor Osvaldo Henríquez; el Jefe de Gabinete, señor Axel Callis, y los asesores, señora Claudia Donaire y señores Juan Carlos Anabalón y Alvaro Villanueva.

El ex Contralor General de la República y profesor de Derecho Administrativo, señor Arturo Aylwin Azócar.

Del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE): el Presidente, señor Heinrich von Baer; la Vicepresidenta, señora Carolina Muñoz, y el Director Ejecutivo, señor Miguel Cellino.

De la Asociación Nacional de Consejeros Regionales (ANCORE): el Presidente, señor Mauricio Morales; el Presidente, Vicepresidente y el Secretario Nacional de la Comisión Jurídica, señores Manuel Millones, Gustavo Paulsen y César Pérez, respectivamente; la Consejera Regional de la Araucanía, señora Lieselotte Meier; el Consejero Regional de la Región Metropolitana, señor Manuel Urrutia, y la periodista, señora Margarita Urzúa.

De la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: el Subdirector de Racionalización, señor Julio Valladares y la asesora, señora Macarena Lobos.

De la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: los profesores de Derecho Administrativo, señores Jorge Bermúdez y Eduardo Cordero, y de Derecho Constitucional, señor Eduardo Aldunate.

De la Universidad de Chile: el profesor del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, señor Manuel Antonio Garretón.

El profesor de Derecho Constitucional: señor Francisco Zúñiga.

Del Instituto Libertad y Desarrollo: la analista, señora Bettina Horst.

De la Corporación Independientes en Red: el Director de Proyectos, señor Javier Sajuria y los asesores, señores Alex Godoy y Cristóbal Mahn.

El Consejero Regional: señor Manuel Tobar.

## **I. OBJETIVO DEL PROYECTO**

Introducir las siguientes enmiendas a la Constitución Política: Al Capítulo V, Congreso Nacional, con el fin de establecer que cada región constituirá, al menos, una circunscripción senatorial, y declarar que los senadores se renovarán alternadamente en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva; al Capítulo XIV, Gobierno y Administración del Estado, con el propósito de establecer la elección popular de los consejeros regionales; facultar a la ley orgánica constitucional para determinar la forma y modo de transferir competencias a los gobiernos regionales, y proponer otras adecuaciones formales vinculadas a estas enmiendas.

- - -

## **II. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL**

Hacemos presente que las modificaciones que este proyecto propone al texto de la Constitución Política, Capítulo V, Congreso Nacional, y Capítulo XIV, Gobierno y Administración Interior del Estado, de aprobarse, deben serlo con el voto conforme de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio, por disposición del artículo 127 de la Carta Fundamental.

## **III. CUESTIÓN PREVIA**

En sesión de 10 de diciembre de 2008, la Sala rechazó la proposición que le había formulado esta Comisión para que este proyecto de reforma constitucional fuera debatido en general y en particular, a la vez.

Previamente, durante la discusión en general de la iniciativa tomó cuerpo la idea de que una descentralización y regionalización efectivas requerían fortalecer la participación directa de la ciudadanía regional, y por ende del régimen democrático, siendo este proyecto de reforma la oportunidad para hacerlo pues su inspiración primitiva -ideas matrices- prestaba el respaldo necesario para ello. Por la razón expresada, se estimó pertinente formular la proposición de que la iniciativa fuera examinada en general y en particular, opción que permitía considerar otras cuestiones en beneficio de la regionalización y que no obstaba ni restringía el derecho de los señores Senadores que no habían participado en esta discusión para formular sus propias observaciones al texto del proyecto.

De este modo, la Comisión enfocó su estudio y recibió el aporte del mundo académico y de personas vinculadas a la regionalización que orientaron la discusión a la consideración de otras materias que las contenidas en el proyecto de la Honorable Cámara de Diputados. Básicamente, las nuevas instituciones decían relación con la creación del cargo de presidente del consejo regional como una autoridad distinta del intendente regional legitimada por la elección de los consejeros; el reconocimiento constitucional de que determinados asuntos son de competencia de las autoridades regionales por su identificación con las regiones; la existencia de un organismo del más alto nivel constitucional, distinto del Ejecutivo, para dirimir las cuestiones de competencias que se susciten entre los gobiernos regionales y el Gobierno Central; nuevas garantías para el cumplimiento de los convenios de programación y la creación de las áreas metropolitanas.

La relación precedente sirve para explicar que no obstante que en el presente informe esta Comisión se pronunciará sólo en general respecto de la iniciativa, conforme fue el acuerdo de la Sala, incluiremos también las intervenciones de las personas invitadas, pues ellas, además de formar parte del debate habido, contribuyen a fijar el sentido que esta Comisión le da al acuerdo de aprobar la idea de legislar respecto de este proyecto. Lo propio ha de decirse de las observaciones de los señores Senadores, que han de considerarse como meras propuestas para ser examinadas en la correspondiente oportunidad reglamentaria.

#### IV. ANTECEDENTES

##### 4.1. De Derecho

1. Constitución Política del Estado, Capítulos V, Congreso Nacional; VIII, Tribunal Constitucional; XIV, Gobierno y Administración Interior del Estado, y XV, Reforma de la Constitución.

2. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

##### 4.2. De Hecho

El mensaje con que se inició este proyecto en la Honorable Cámara recuerda, primeramente, la historia del sistema de administración regional desde 1991, año en que se reformó la Constitución Política para instituir los “gobiernos regionales” como instancias con personalidad jurídica de derecho público, integrados con el intendente y con el consejo regional.

Como efecto de la reforma, continúa, en el año 1992 se dictó la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que regula las competencias y atribuciones de estos órganos, el mecanismo de elección de los integrantes del consejo, y el presupuesto y el patrimonio de estas entidades (los gobiernos regionales).

Agrega que el tiempo transcurrido (**diciembre de 2003, fecha del mensaje**) ha evidenciado la necesidad de introducir adecuaciones al sistema y nuevos avances al proceso de descentralización; innovaciones que no sólo afectan a la Ley Orgánica del Gobierno Regional sino, también, a la Constitución Política, en aspectos propios de la regionalización.

Expresa el mensaje que el presente proyecto propone suprimir la referencia al número de regiones, trasladando esta

determinación a una ley de quórum calificado. De este modo, se suprime del artículo 45 (hoy artículo 49) de la Constitución la palabra “trece” y, complementariamente, se modifica el artículo 99 (110) estableciendo que será materia de quórum especial la creación, supresión y denominación de las regiones, provincias y comunas.

Agrega que esta fórmula incluye otra remisión a la ley orgánica (de iniciativa exclusiva del Ejecutivo), con el propósito de establecer en ella un procedimiento específico que regule el estudio y evaluación de las modificaciones a la estructura política administrativa, para disponer de un mecanismo más expedito en el contexto del proceso de descentralización.

Concluye el mensaje, en esta parte, comentando que los cambios que ha experimentado el país con el desarrollo económico y social y con el esfuerzo descentralizador, han convertido el componente geográfico en un elemento sustantivo de este proceso que no ha resultado necesariamente armónico con esta nueva forma de administración, pues la actual división geográfica y la puesta en marcha de la descentralización nacieron en un entorno político e institucional distinto.

En el contexto señalado, continúa el mensaje, esta reforma propone un reencuentro armónico entre los criterios y objetivos de ambos procesos: regionalización y descentralización.

El segundo acápite del mensaje denominado “**Estatuto Especial**”, se refiere a la particularidad de algunos territorios insulares para los que la organización de gobierno regional y local no ha resultado adecuada, razón por la cual el proyecto también incorpora la noción de “estatuto especial” aplicable, excepcionalmente, a la administración de determinados territorios insulares.

- - -

(La reforma constitucional del año 2007, contenida en la ley N° 20.193, posterior al mensaje de la iniciativa en informe, incorporó un nuevo artículo 126 bis a la Constitución Política, precepto que declara territorios especiales a los de Isla de Pascua y del Archipiélago de Juan Fernández. El gobierno y administración de estos territorios se regirán por los estatutos especiales que establezcan las respectivas leyes orgánicas constitucionales. En la misma oportunidad se incorporó al texto constitucional la disposición vigésimo segunda transitoria que dispone que los señalados territorios continuarán rigiéndose por las normas comunes mientras no entren en vigor los estatutos precedentemente señalados.).

- - -

El tercer párrafo del mensaje “Potestad Reglamentaria del Intendente”, se ocupa del reconocimiento constitucional de una potestad reglamentaria propia del intendente, en su condición de representante natural e inmediato del Presidente de la República en la región.

Para este efecto, incorpora un nuevo inciso segundo al artículo 100 -hoy artículo 111- de la Constitución que entrega al intendente la facultad de dictar las normas que estime necesarias para la ejecución de las leyes en la región, con sujeción a las regulaciones reglamentarias nacionales. Esta nueva facultad, en correspondencia con la normativa nacional, queda sometida al control de legalidad de la Contraloría General de la República.

El cuarto apartado del mensaje se refiere al órgano ejecutivo del gobierno regional, con el propósito de reforzar y perfeccionar la actual regulación constitucional aplicable al intendente, autoridad a la que también se instituye como agente prioritario en la promoción del desarrollo en la región.

Junto con expresar que esta autoridad conserva la presidencia del consejo regional y la atribución de coordinar, supervigilar y fiscalizar los recursos públicos de la región, el mensaje expresa que para afianzar las potestades mencionadas el intendente queda facultado para delegar su ejercicio en los gobernadores, cuando las características del territorio así lo aconsejen.

Concluye el mensaje, en este aspecto, señalando que la reforma aspira a que el intendente tenga una especial dedicación por la administración orientada al desarrollo de la región mediante el ejercicio de sus potestades, de la ejecución de los acuerdos del consejo regional y de la coordinación de los servicios públicos, todo ello dentro de la concepción del Estado unitario y la opción descentralizadora de su administración.

En el siguiente párrafo el mensaje se ocupa de la elección del consejo regional, proponiendo una reforma sustantiva que consiste en la elección popular de los consejeros regionales mediante sufragio universal. Para este efecto, se incorpora al artículo 102 de la Constitución Política (actual artículo 113) un nuevo inciso que consagra ese mecanismo de elección y remite a la ley orgánica constitucional la determinación del sistema electoral correspondiente.

Como fundamento de esta reforma, el mensaje aduce que los años de funcionamiento de los gobiernos regionales han demostrado la necesidad de comprometer a la ciudadanía en los asuntos de su región para su plena participación en el desarrollo de sus territorios.

Lo anterior, continúa el mensaje, impone mayor responsabilidad política a estos representantes y afianza su legitimidad para enfrentar los desafíos que hagan crecer la región.

Destaca, también, la necesidad de determinar las delimitaciones de competencias en la representación de los consejeros regionales y en la de los parlamentarios, con el fin de evitar confusiones por disputa de atribuciones o superposición de roles, a riesgo de socavar uno y otro ámbito de representación.

El sexto aspecto que aborda el mensaje de este proyecto de reforma constitucional, transferencia de competencias, dice relación con una enmienda al artículo 103 de la Constitución Política -hoy artículo 114- que permite incorporar a esa preceptiva un mecanismo que le entregue al Jefe del Estado la potestad de transferir competencias a los gobiernos regionales desde el nivel central o desde los servicios públicos que operen en la región. Advierte que para el buen ejercicio de las competencias transferidas el gobierno regional habrá de disponer de los recursos y personal necesarios. En todo caso, dichas nuevas atribuciones deberán atemperarse a las instrucciones del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional.

Estas nuevas competencias, concluye el mensaje en este acápite, potenciarán las capacidades de gestión permitiendo a los gobiernos regionales disponer de nuevos instrumentos de planificación y ejecución de políticas públicas; y por su importancia para el desarrollo de la región, la decisión que facilite la transferencia deberá ser fundada y justificable y exigirá que los gobiernos regionales demuestren, previamente, su real capacidad para ejercer las atribuciones traspasadas.

En el séptimo párrafo del mensaje, el Ejecutivo anuncia enmiendas al artículo 104 de la Constitución Política (actual artículo 115) con el propósito de ampliar el ámbito de los convenios de programación de la inversión pública regional, es decir, extender a los municipios la posibilidad de celebrar dichos convenios y repactar con los gobiernos regionales.

El octavo acápite del mensaje, relativo al gobierno interior, propone enmiendas al artículo 105 del texto político (hoy artículo 116) para reforzar las funciones de los gobernadores, especialmente en lo que concierne al orden público y a la seguridad de la provincia. Reconocer constitucionalmente como preferente esta función, habilitará el establecimiento de reglas que definan competencias específicas para los gobernadores en el ámbito del gobierno interior.

La siguiente sección del mensaje -la novena- trata acerca de la participación intrarregional.

Expresa el mensaje que la supresión del consejo económico y social fue la respuesta a la realidad de estos cuerpos intermedios: entorpecimientos para su instalación y dificultades de funcionamiento. Con todo, se ha estimado que mediante una ley orgánica constitucional se institucionalicen espacios de discusión y participación provinciales sin que sea necesario que éstos se erijan en instancias formales, sino que, en un marco legal que permita cierta flexibilidad, constituyan instancias intrarregionales definidas por los gobiernos regionales.

El décimo párrafo del mensaje explica la institucionalidad que propone el proyecto para las áreas metropolitanas.

Para este efecto plantea instituir administraciones especiales, encargadas de la prevención y solución de los problemas comunes que afecten a las comunas comprendidas en aquéllas. Lo anterior, continúa el mensaje, supone la incorporación al artículo 112 de la Constitución Política, actual artículo 123, de una norma que encargue a la ley orgánica constitucional la regulación de estas administraciones especiales.

Agrega el mensaje, en abono de esta enmienda, que la experiencia ha demostrado el surgimiento de problemas típicos en estos territorios que superan las competencias municipales, obligando a los gobiernos locales a coordinar acciones para afrontarlos, lo cual es difícil o, en algunos casos, imposible de lograr. Lo propio ocurre, también, con los gobiernos regionales.

En este contexto, la iniciativa pretende una regulación que recoja la especificidad en el tratamiento de las áreas metropolitanas, entregando su administración a los gobiernos regionales con atribuciones especiales y excluyentes de las que se reconocen a los municipios y a los servicios públicos de la región.

El último apartado del mensaje -el undécimo- consigna tres modificaciones más al texto constitucional con propósitos de actualización o concordancia.

En primer término innova respecto de la normativa sobre requisitos para ejercer los cargos de intendente, gobernadores, consejero regional, alcalde y concejal, estableciendo exigencias comunes para todos ellos.

Enseguida suprime el requisito de residencia para intendentes y gobernadores y, finalmente, propone adecuaciones respecto de algunas de las denominaciones de los cargos comentados.

- - -



## V. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DESPACHADO POR LA HONORABLE CÁMARA

El proyecto de ley aprobado en primer trámite constitucional por la Honorable Cámara de Diputados está estructurado en un artículo único conformado por cinco números que se describen a continuación:

### Nº 1

Este número propone dos modificaciones al artículo 49 de la Constitución Política.

La primera recae en el inciso primero de esa norma, cuyo texto actual, en lo pertinente a este informe, dispone que el Senado se integra con Senadores elegidos “por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país.”.

La letra a) del numeral 1 agrega a continuación de la palabra “país” sustituyendo el punto seguido (.) por una coma (,) la frase: “cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción.”.

La letra b) del numeral en examen reemplaza el inciso segundo del artículo 49. El texto actual dispone que los Senadores duran ocho años en sus cargos y se renuevan alternadamente cada cuatro años, correspondiendo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones pares y la Región Metropolitana.

La norma sustitutiva expresa que los Senadores durarán ocho años y se renovarán alternadamente cada cuatro años, “en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.”.

### Nº 2

En los dos literales que lo conforman, este número introduce enmiendas en el artículo 113 de la Ley Fundamental.

La letra a) se ocupa del inciso primero de este artículo, que define al consejo regional como un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomienda, la que regulará además su integración y organización.

El literal a) suprime la frase subrayada.

La letra b) intercala dos nuevos incisos segundo y tercero, pasando el actual inciso segundo a ser inciso cuarto.

El nuevo inciso segundo declara que el consejo regional se integra con consejeros elegidos por sufragio universal con arreglo a la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos pudiendo ser reelegidos. Concluye expresando que esa misma ley regulará la organización del consejo y determinará el número de consejeros que lo integrarán.

Por su parte, el nuevo inciso tercero preceptúa que los consejeros podrán renunciar a sus cargos por enfermedad grave que les impida desempeñarlo, calificada por el Tribunal Constitucional.

### Nº 3

Sustituye el artículo 114 de la Carta Política.

La norma vigente remite a la ley la determinación de las formas en que se descentralizará la Administración y la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

Agrega que también la ley, con las excepciones que procedan, dispondrá la desconcentración regional de los ministerios y servicios públicos.

Finalmente, preceptúa que la referida ley regulará los procedimientos para la debida coordinación de los órganos de la Administración de modo de facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

La norma de reemplazo contenida en este número estatuye que la ley orgánica constitucional determinará la forma y modo en que el Presidente de la República **podrá** transferir a uno o más gobiernos regionales, temporal o definitivamente, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, **en materia de ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural.**

#### Nº 4

Reemplaza en el inciso segundo del artículo 124 las expresiones “miembro del consejo regional” por “consejero regional, alcalde”.

El actual precepto declara incompatibles entre sí los cargos de intendente, gobernador, miembro del consejo regional, y concejal.

#### Nº 5

Finalmente, este número del artículo único del proyecto de ley recae en el artículo 125 de la Constitución, que encarga a las leyes orgánicas constitucionales respectivas establecer las causales de cesación en los cargos de alcalde, de miembro del consejo regional y de concejal.

La modificación de este número consiste en reemplazar la oración subrayada por “alcalde, consejero regional y concejal.”.

- - -

### VI. IDEA DE LEGISLAR

En sesión del día 8 de abril de 2008, la Comisión escuchó la exposición de la **ex Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora Claudia Serrano**, quien señaló que el texto original de esta reforma constitucional fue modificado en razón de que algunos temas fueron incorporados en la reforma constitucional promulgada en agosto del año 2005, como la flexibilización de la cantidad de regiones y la facultad para crear nuevas regiones, o bien fueron desglosados para ser estudiados en un proyecto separado, referido especialmente a la creación de territorios especiales insulares. Por ello, con fecha 12 de abril de 2007, el Ejecutivo formuló una indicación sustitutiva a este proyecto que tuvo por objeto reactivarlo y focalizarlo en aquellas materias que forman parte de los compromisos contraídos por el Gobierno.

Sobre el contenido del proyecto, la señora Subsecretaria señaló que este se basa en los siguientes aspectos:

a) Eliminación de la referencia a regiones “pares” e “impares”.

Se propone la eliminación de la disposición que establece que la renovación alternada de los cargos de senadores deba hacerse de acuerdo a las numeraciones, pares o impares, de las respectivas regiones, según lo dispone el artículo 49, inciso segundo, de la Constitución, norma que obliga a que las regiones del país se individualicen con un número, independiente del nombre propio que ellas tienen. Es por ello que la reciente creación de las dos nuevas regiones impuso al legislador la obligación de tener que asignarles a éstas nominaciones mediante nuevos números, los que, a su vez, y dada la directa relación con las circunscripciones senatoriales y la futura renovación de Senadores, han debido corresponder, respectivamente, a un número impar y a otro par, mediante guarismos distintos a los ya existentes -específicamente XIV y XV- los cuales, sin embargo, no dicen relación lógica con el ordenamiento numérico de las actuales regiones del país según su distribución geográfica en sentido norte a sur, produciendo confusión en la ciudadanía.

Teniendo presente que cada una de las regiones de nuestro país, incluyendo las dos nuevas, además de su respectiva numeración posee un nombre propio identificador que dice relación con alguna característica relevante de su naturaleza, geografía, historia o toponimia del lugar, se estimó apropiado eliminar del texto de la Constitución Política la obligatoriedad de tener que asignarles numeración para individualizadas.

Por consiguiente, la modificación propuesta consiste en reemplazar el inciso segundo del artículo 49 de la Constitución, estableciendo que dicha renovación alternada se hará en la forma que determine la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.

b) Cada región del país debe constituir, a lo menos, una circunscripción senatorial.

La señora Subsecretaria manifestó, a este respecto, que una de las modificaciones más relevantes contenidas en la reforma constitucional del año 2005, fue la exclusión en el texto constitucional de las normas referidas al sistema electoral aplicable a las elecciones parlamentarias y al número de Senadores, como asimismo, la conformación de circunscripciones senatoriales, encomendando dichas materias a la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, que, en su artículo 180, dispone que “Para la elección de los miembros del Senado, cada región constituirá una circunscripción senatorial, excepto las regiones V, de Valparaíso; Metropolitana de Santiago; VII, del Maule; VIII, del Biobío y IX, de La Araucanía, que se dividirán en dos circunscripciones senatoriales, respectivamente”.

Con todo, con el objeto de no dejar a la nueva región de Arica y Parinacota en una situación de desigualdad respecto de las catorce restantes, la señora Subsecretaria indicó que el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que, entre otras materias, crea la 20 Circunscripción Senatorial correspondiente a la nueva Región de Arica y Parinacota, el que actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado.

c) Elección de consejeros regionales por votación popular.

El proyecto en debate introduce una reforma sustantiva al artículo 113 de la Constitución (que fija la composición y atribuciones del consejo regional), estableciendo la elección popular de los consejeros regionales mediante votación directa.

El origen ciudadano de estos consejeros, agregó la señora Subsecretaria, fortalecerá la identidad regional y promoverá la generación de actores locales, haciendo efectiva su responsabilidad política al constituirse en reales mandatarios de la ciudadanía. En suma, la participación ciudadana en la generación directa de sus representantes regionales otorga mayor legitimidad, fortaleza y autenticidad a esas autoridades, incorporando mayores compromisos y responsabilidades en el desafío de ir creando identidad regional. Afirmó que todo ello constituye una expresión concreta de la influencia de la democracia en el proceso de descentralización.

Asimismo, destacó la diversa naturaleza de la representación y funciones de los consejeros regionales, alcaldes y concejales y de senadores y diputados. El sentido de cada una de éstas representaciones está definido en nuestro ordenamiento jurídico-institucional, razón por la cual, aún compartiendo estos distintos tipos de representantes similitudes de espacio territorial, corresponde a cada uno desempeñar diferentes roles institucionales, lo que se traduce en que dichas representaciones no pueden ser sino complementarias en un esfuerzo común, cual es el pleno desarrollo de los habitantes y de los territorios que representan.

En razón de lo expuesto, el proyecto de reforma constitucional en el nuevo inciso segundo propuesto para este precepto constitucional (artículo 113 de la Constitución), establecía inicialmente la elección de los consejeros regionales por votación directa, con una duración de 4 años, pudiendo ser reelegidos. Sin embargo, por una indicación formulada en la Cámara de Diputados, se reemplazó en el proyecto la expresión consejeros “elegidos por votación directa” por “elegidos por sufragio universal”. Esto último, señaló, se debe a dos motivos: el primero es guardar concordancia con la norma constitucional que regula la elección de

concejales, que indica que su elección se efectúa por “sufragio universal”, y, en segundo lugar, la modificación persigue la apertura de la definición del sistema electoral que regirá la elección de consejeros regionales. Con la redacción inicial propuesta (“por votación directa”), la señora Subsecretaria precisó que ésta restringiría la elección nominal. Con el texto aprobado en la Cámara de Diputados se desea abrir también la definición, por ejemplo, a sistemas de votos por listas, en los cuales se atenúa el elemento personal diferenciador del candidato. En todo caso, la presente iniciativa deja entregada a la ley la definición del sistema electoral a aplicar, así como también la organización del consejo y el número de consejeros.

Junto a lo anterior, manifestó que la Cámara de Diputados incorporó una norma que reconoce la posibilidad de renunciar al cargo de consejero regional sólo por graves motivos de salud y previa aprobación por parte del Tribunal Constitucional, asimilando, en esta materia, el estatuto del consejero regional al de un parlamentario.

d) Regulación de la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales.

En este acápite, se mandata a la ley orgánica constitucional respectiva determinar la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir 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.

Señaló que con esta enmienda se procura profundizar el proceso de descentralización, al generarse un mecanismo efectivo para transferir funciones y atribuciones desde el nivel central al regional. Asimismo, se refuerzan las capacidades de gestión de los gobiernos regionales, otorgándoles nuevos instrumentos de planificación y ejecución de las políticas públicas que a dichas instancias les corresponde formular y aplicar regionalmente.

e) Adecuaciones formales de concordancia constitucional.

Finalmente, expresó que se introducen en el proyecto dos modificaciones meramente formales a los artículos 124 y 125 de la Constitución Política, que sólo tienen por objeto mantener en las distintas disposiciones del texto constitucional la debida concordancia y uniformidad en la denominación de los consejeros regionales.

- - -

En una sesión siguiente, la Comisión atendió la exposición del **Presidente de la Comisión Jurídica de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales (ANCORE)**, señor Manuel Millones, quien expresó que las propuestas presentadas al proyecto de ley en debate, referidas a la elección directa de los consejeros regionales y a la transferencia de competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos regionales, representan asuntos de marcada relevancia en el avance y desarrollo del proceso de regionalización.

Respecto de la elección directa de los consejeros regionales, manifestó su total acuerdo con la propuesta, toda vez que ello constituye un paso fundamental y decisivo para fortalecer la representatividad y legitimidad de las autoridades regionales avanzando en la consolidación del proceso de descentralización

Manifestó enseguida que el mensaje fija una condición que, a juicio de sus representantes, es inconstitucional, políticamente injusta y éticamente inaceptable, como es la inhabilidad de los consejeros regionales electos para postular a un cargo de elección popular durante los cuatro años siguientes al término de su mandato. En efecto, de concretarse esta situación, afirmó que se afectaría el principio de igualdad ante la ley y, de paso, se vulnerarían los fines mismos de las normas constitucionales que sientan las bases institucionales que son de aplicación general. Por ello, sostuvo que no deben existir más restricciones en la ley para los consejeros que aquellas que se les exige a otras autoridades del país, como concejales, alcaldes, parlamentarios, e incluso ministros de Estado.

Sobre la modalidad de elección de los consejeros regionales, expresó que la fórmula que se adopte debe ser concordante con las normas y principios que fomenten la descentralización y les otorguen mayor representatividad.

En cuanto a la cobertura territorial que comprenderá la elección de los consejeros, las nuevas competencias y facultades que se les otorgará y el tipo de dedicación que se les requerirá respecto de las normas que el nuevo estatuto establecerá para los consejeros regionales, solicitó que la opinión de ANCORE sea considerada como la instancia legítima de representación de todos los consejeros del país.

Compartió la opción de que el presidente del gobierno regional sea elegido directamente por la ciudadanía, generando con ello, a su juicio, plena legitimidad y representatividad para el Ejecutivo regional. No obstante lo anterior, y en el marco del principio de gradualidad en el que se desarrolla el proceso de descentralización y regionalización de Chile, sugirió que una alternativa puede ser que el presidente del consejo

regional sea, por un período transitorio, un consejero elegido por sus pares electos popularmente, y que posea todas las competencias y atribuciones que le entrega a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

A propósito de la transferencia de competencias, indicó que ésta puede adoptar dos modalidades: directa e indirecta. En efecto, y en relación al traspaso de competencias a los gobiernos regionales, expresó que éstas podrán realizarse mediante una reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, por decreto supremo previa solicitud fundada del gobierno regional, o bien por iniciativa de la autoridad administrativa competente. En ese marco, sugirió que para aquellas competencias cuyo traspaso al nivel regional sean propuestas por la Administración Central se escuche y atienda la opinión de los consejeros regionales asegurando con ello la capacidad de asumir dichas competencias y resguardar que, junto con ellas, sean transferidos también los recursos humanos y económicos necesarios para llevarlas a cabo. Para cumplir con este acuerdo, señaló que habría que modificar la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en el sentido de ampliar su facultad para que la opinión de los consejos regionales deba ser requerida obligatoriamente por los poderes públicos con el carácter de vinculante para el Ejecutivo.

Lo anterior se justifica, según dijo, en que estos órganos de la administración descentralizada del Estado están en mejores condiciones para evaluar la factibilidad de dicho proceso, por cuanto poseen la información de las áreas de gestión deficitaria con el objeto de determinar aquellos servicios o programas relevantes en algunas áreas geográficas priorizadas con una estrategia de desarrollo social y político.

- - -

Enseguida, expuso el **Presidente de la Corporación Nacional de Desarrollo Regional (CONAREDE)**, señor **Heinrich Von Baer**, quien expresó que la elección directa de los consejeros regionales es un tema estructural en la reforma del Estado, para avanzar a un formato descentralizado que permita a las regiones contar con mayores grados de autonomía en la toma de decisiones, manejo de recursos e independencia de la Administración Central.

Destacó como razones primordiales para avanzar en el sentido enunciado, las siguientes:

a) La descentralización es un imperativo del desarrollo, lo que involucra los siguientes aspectos:



i) Las sociedades descentralizadas son más eficientes, productivas, participativas y democráticas;

ii) Las regiones descentralizadas asumen integralmente los procesos sociales emergentes, tales como la globalización, la revalorización de los espacios locales, la transformación del Estado y la participación ciudadana.

iii) La descentralización política debe orientarse según los principios de flexibilidad y ordenamiento competencial. El primero de ellos se refiere a introducir criterios de diferenciación territorial en políticas, normas e instrumentos según la realidad y potencialidad de los diversos territorios; el segundo, en tanto, comprende la aplicación del principio de subsidiariedad en sus dos vertientes: horizontal y vertical.

iv) La disparidad que arrojan los resultados de las mediciones sobre competencia entre regiones y el capital humano de las mismas.

b) Existencia de compromisos presidenciales y parlamentarios.

Afirmó que existen convenios para apoyar un conjunto de reformas descentralizadoras, dentro de las que está la elección popular del Presidente del Gobierno Regional y de los consejeros regionales, documentos que fueron suscritos durante la campaña presidencial del año 1999, los que, a su turno, fueron ratificados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en el libro titulado “El Chile descentralizado que queremos”.

Finalmente, señaló que el proyecto en informe constituye una de las iniciativas más importantes en materia de descentralización regional, por lo que instó a los señores Senadores a abordar todos los temas que sean necesarios para dotar a las regiones de mayor autonomía en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas públicas en sus territorios.

- - -

En otra posterior oportunidad, la Comisión escuchó al **profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señor Jorge Bermúdez**, quien se refirió a las siguientes materias:

## I. Transferencia de competencias

La sustitución del artículo 114 de la Constitución por la norma contenida en el texto de la Honorable Cámara merece observaciones respecto de la regionalización como proceso, forma y modo de transferir competencias y, por último, respecto de las materias objeto de dichas transferencias.

Respecto de la regionalización como proceso, la primera frase del artículo 114 de la Constitución “La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado” se elimina en el texto propuesto. En dicha disposición se entregaba al legislador la decisión de decidir la velocidad con que se debía tender a la descentralización. Sin embargo, esta idea ya se encuentra recogida de forma más completa en el artículo 3° de la Constitución al disponer que “La Administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”.

En tal sentido, la modificación no altera el sistema de regionalización del Estado.

A propósito de la forma y modo de transferir competencias, indicó que en la primera parte del texto propuesto se dispone que la ley determinará la forma y modo de la transferencia de competencias. Sin embargo, ambas expresiones son redundantes y simplemente quieren enfatizar la remisión a la ley respecto de la manera en que se llevará a cabo la transferencia.

Sobre las materias objeto de la transferencia precisó que en el texto original del artículo 114 de la Constitución simplemente se disponía la posibilidad de transferir competencias a los gobiernos regionales, sin señalar la fuente desde la cual se transferían las competencias y sin que se enumeraran las mismas. En tal sentido, el nuevo artículo 114 es doblemente restrictivo, en primer término porque la transferencia sólo puede proceder desde ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Por ello, podría hacerse una lectura restrictiva de la norma y entender que las competencias de otros órganos de la Administración del Estado que no son ni ministerios ni dichos servicios no pueden ser transferidas. A ello se debe agregar que hoy día existen órganos con carácter de servicio público o no, que no desarrollan una función administrativa, sino una directiva o política, como el Servicio Nacional de la Mujer, el Consejo de la Cultura o la Corporación Nacional del Medio Ambiente.

Indicó que la enumeración de materias sobre las que puede versar la transferencia es restrictiva, es decir, materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo

social y cultural. Ello limita, según su opinión, a que un gobierno regional eficiente no puede aspirar a ejercer otras competencias, por ejemplo, en materia de protección ambiental, cuidado de los recursos naturales o política educacional. Dado que la transferencia de competencias es ejecutada caso a caso, e incluso puede ser temporal, parece más adecuado que ésta se lleve a cabo como un proceso que no contenga limitaciones a priori, o señalando, más bien, las materias que deberían excluirse de la transferencia, por ejemplo, defensa nacional, relaciones exteriores o seguridad ciudadana.

## II. Elección de Consejeros Regionales

El nuevo inciso segundo del artículo 113 contenido en el texto aprobado por la Honorable Cámara, prescribe:

“El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, de conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva. Los consejeros regionales durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará la organización del consejo regional y el número de consejeros que lo integrarán.

Señaló que la redacción transcrita constituye una norma restrictiva, ya que sólo por una cuestión de forma y para que no quede ninguna duda se debe tener en cuenta que la ley respectiva es la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional y no la de votaciones populares y escrutinios. En tal sentido, sería más preciso que dicha expresión se sustituyese por una del siguiente tenor: “la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso anterior”.

Por otro lado, expresó que si se está discutiendo la posibilidad de limitar la reelección, tal vez este sería el momento de regularlo a partir de esta disposición, o no decir nada, de manera que sea la ley la que lo disponga.

## III. Renuncia de consejeros

El inciso tercero del artículo 113 propuesto, dispone que “Los consejeros regionales podrán renunciar a su cargo cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlo y así lo califique el Tribunal Constitucional.”.

A este respecto, indicó que podría entenderse que la única vía de cesación es la renuncia y que éstos no podrían ser destituidos, como los concejales y alcalde, por el Tribunal Electoral Regional. De esta forma, se deberían considerar otras formas de terminación en el cargo. Asimismo, es discutible que el Tribunal Constitucional deba analizar este motivo de renuncia.

- - -

La Comisión escuchó, a continuación, a **la representante del Instituto Libertad y Desarrollo, señora Bettina Horst**, quien señaló que la demanda por más autonomía y mayores competencias por parte de los gobiernos regionales ha sido permanente. La reforma regional en discusión abarca dos ámbitos: la elección directa de los consejeros regionales y la constitución de un mecanismo de transferencia de competencias desde el Gobierno Central al nivel regional.

Recordó que en la actualidad los consejeros regionales son elegidos cada cuatro años en cada provincia por los concejales municipales. El presidente del consejo regional es el intendente, con derecho a voz y en caso de empate con facultad decisoria. Asimismo, el intendente cumple con el rol de representante directo del Presidente de la República en la región y presidente del gobierno regional. Una de las principales funciones del gobierno regional es la asignación de recursos a proyectos de inversión a ejecutarse en la región. Estos principalmente corresponden a proyectos de impacto local, siendo los proyectos de envergadura regional determinados por el Gobierno Central.

En cuanto a la transferencia de competencias, la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales ya establece un mecanismo de traspaso que en la práctica nunca se ha traducido en hecho real.

A propósito de la elección por sufragio universal de los consejeros regionales, manifestó que la elección directa de éstos debe ser analizada en el contexto de las funciones y atribuciones con las que cuentan. Hoy, en la práctica, su principal labor es la de determinar la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, los cuales mayoritariamente financian proyectos de iniciativas comunales. En consecuencia, los fondos regionales en gran medida más que financiar obras de impacto regional vienen a suplir la falta de recursos para inversión de los que disponen los municipios y en muchos casos también son la caja chica para proyectos de menor envergadura de los ministerios sectoriales. Para el año 2006, la inversión de decisión regional fue un 22% de la inversión pública efectiva.

Los múltiples proyectos locales que deben ser revisados y analizados por los consejos regionales finalmente terminan por absorber gran parte del tiempo y de sus esfuerzos, no pudiendo así dedicarle más tiempo a las tareas de impacto regional propiamente tales. Por ello, previo a hablar de elección por sufragio universal de los consejeros regionales, se debe definir el rol que deben cumplir: continuar asignando recursos desde el gobierno central a las municipalidades o bien ser

autoridades regionales enfocándose en los problemas y desafíos de la región en su conjunto.

Para que realmente se puedan constituir en autoridades regionales se requiere transferir desde el nivel central directamente a los municipios los recursos de inversión que hoy se canalizan a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Ello a través de parámetros objetivos y verificables, reduciendo así también la burocracia que implica en la actualidad la ejecución de proyectos de impacto local con fondos regionales. Esta transferencia de mayores recursos para inversión a los municipios debe ser acompañada de mecanismos de rendición de cuenta tanto hacia el nivel central como hacia la ciudadanía.

La elección de consejeros regionales no tiene sentido si éstos no cuentan con atribuciones que lo ameriten. Sólo en la medida que la ciudadanía sienta que cumplen un rol importante se justifica su elección, de lo contrario sólo se percibirá un aumento de los cargos políticos con los costos que ello implica, sin que la ciudadanía vea algún beneficio de ello. Hoy en día, con las atribuciones con que cuentan, los consejeros regionales no son un referente para la población en la solución de sus problemas y por ende no se justifica su elección directa. Si bien en el discurso público se ha afirmado que se ha avanzado en materia de descentralización, en la práctica las secretarías regionales ministeriales y el intendente son los actores más relevantes en el destino de la región. En materia de consejos regionales, los consejos de las comisiones regionales de Medio Ambiente (COREMA) hoy por hoy son bastante mas gravitantes en el desarrollo de una región que los propios consejos regionales, pues no se ha analizado la alternativa de su elección o bien supresión y traspaso de sus funciones y atribuciones a un consejo regional eventualmente electo.

Respecto de la transferencia de competencias, indicó que ésta debe abarcar también la transferencia de recursos, tanto humanos como financieros, lo que no se contempla en la reforma planteada. De esta forma, las mayores competencias con las que eventualmente contarían los gobiernos regionales en la práctica no podrían ser asumidas y en consecuencia menos aún ejercidas.

Enseguida, expresó que no cabe duda que se hace necesaria una reforma profunda en el ámbito regional y en ese contexto evaluar la conveniencia de la elección de autoridades regionales. Mientras se avance en una reforma de esta naturaleza en lo inmediato, y con la finalidad de entregar ahora mayor autonomía a los gobiernos regionales, se debiera terminar con la doble función del intendente en cuanto a representante del Presidente de la República en la región y presidente del gobierno y del consejo regional, separando ambas funciones, a cargo de dos personas distintas. El intendente continuaría siendo un cargo de exclusiva confianza del Presidente de la República, pudiendo ser designado y removido

libremente por éste. El presidente del gobierno regional manteniendo también su rol de presidente del consejo regional, continúa siendo nombrado por el Presidente de la República, pero removido con el acuerdo del consejo regional.

Según su opinión, ello entrega mayor independencia al presidente del gobierno regional respecto del Presidente de la República ya que éste sólo debería ser removido de su cargo en la medida que su destitución sea aprobada por mayoría absoluta del consejo regional. Sin iniciativa del Presidente de la República el presidente del gobierno y del consejo regional sólo debiera poder ser removido por los dos tercios de los miembros del consejo regional, y en cualquiera de los casos, sólo por las causales de notable abandono de deberes o falta a la probidad.

Manifestó también que la elección directa de consejeros regionales se ha puesto en el debate más que nada por una presión por mayor poder desde regiones, por lo que la discusión no se ha dado en un contexto global en materia de descentralización y pareciera ser que poco o nada importa la institucionalidad y autonomía que tendrán las autoridades regionales, lo único que pareciera importar es que algunas de ellas serán electas.

Concluyó señalando que hoy existen 345 alcaldes electos democráticamente, pero poco o nada se ha avanzado hacia una real descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, por lo que algunos han planteado que la elección de consejeros regionales gatillaría otros procesos descentralizadores, pero nuestra experiencia como país en los municipios, no permite validar ese tipo de afirmaciones. No conviene centrar la discusión en si se eligen o no a determinadas autoridades, lo que requiere el país es avanzar hacia un estado unitario, pero realmente descentralizado.

- - -

Al finalizar las exposiciones que se han consignado, **la ex Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora Claudia Serrano**, expresó que este proyecto es de especial importancia para el Ejecutivo, porque dota a los gobiernos regionales de legitimidad democrática y fomenta una mayor identificación de estos órganos con sus territorios.

Enseguida, **el Honorable Senador Letelier** observó que el proyecto aprobado por la Honorable Cámara de Diputados no está bien estructurado, pues no pueden mezclarse -a su juicio- temas que pertenecen a órdenes distintos, tal como es el caso de las circunscripciones senatoriales y la elección por sufragio universal de los consejeros regionales. Ello, continuó, provoca que los ejes temáticos se confundan y los énfasis se

trasladen hacia asuntos que no guardan relación directa con los temas que se pretenden regular. En razón de ello, solicitó precisar cuál es la idea matriz del proyecto.

Del mismo modo, sugirió discutir sobre el concepto de Estado que se pretende implementar en Chile antes de definir si los consejeros regionales serán elegidos por sufragio universal o de otra forma, ya que ese es, según dijo, el tema relevante en la implementación de un nuevo sistema regional descentralizado en el país.

Consultó por las eventuales incompatibilidades que enfrentarán los consejeros regionales elegidos con otros cargos de elección popular, manifestando su posición de que éstos se limiten al máximo, pues no existe razón alguna, a su juicio, para impedir que consejeros regionales puedan ser electos alcaldes o parlamentarios.

Al respecto, **la señora ex Subsecretaria** explicó que la idea del proyecto es prorrogar el mandato de los actuales consejeros por un año, de modo que la elección pueda llevarse a efecto junto con la próxima elección parlamentaria de manera simultánea. Así, los nuevos consejeros tendrían un mandato de tres años, alineándose en el futuro con las elecciones municipales.

**El Honorable Senador señor Sabag** requirió información del Ejecutivo sobre el sentido de este proyecto en relación con las facultades de los nuevos consejeros y la participación de los parlamentarios en la toma de decisiones de los gobiernos regionales, considerando especialmente los problemas que podrían producirse ante una eventual duplicación de funciones.

El mismo razonamiento planteó **el Honorable Senador señor Bianchi**, sugiriendo estudiar la fórmula para que los parlamentarios puedan tener mayor participación en las decisiones de políticas públicas que afecten a las regiones.

A su turno, **el Honorable Senador señor Pérez Varela** señaló que el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados contiene imprecisiones que, a su juicio, hacen aconsejable un mayor estudio. Destacó la propuesta de reforma el actual artículo 114 de la Constitución, que regula la transferencia de competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos regionales. En su opinión, la propuesta contenida en el proyecto carece de instrumentos para una necesaria y efectiva descentralización en la ejecución de políticas públicas regionales.

En relación con la elección de consejeros regionales por medio de sufragio universal, expresó que existe una anomalía en la arquitectura constitucional en materia de independencia de los

gobiernos regionales. A este respecto, afirmó que existe un Gobierno Central con labores ejecutivas con competencia nacional y un Congreso Nacional con labores normativas y miembros elegidos por la ciudadanía y, al mismo tiempo, municipalidades con un órgano -el alcalde- con capacidad de decisión, y otro -el concejo- con facultades fiscalizadoras elegidos por las personas con derecho a voto. En cambio, continuó, la única estructura territorial que no cuenta con un sistema similar es la de los gobiernos regionales, en que los integrantes de los consejos son electos por un sistema de difícil comprensión para la ciudadanía. Además, agregó que las facultades de los consejeros regionales son diferentes a las de los parlamentarios y de los concejales, pues, según dijo, ninguna de estas autoridades tiene poderes de disposición de recursos a favor de sus regiones, como sí sucede en el caso de los consejeros regionales.

En razón de los argumentos expuestos, fue de opinión de profundizar el estudio acerca de los efectos que tendrá en el proceso de descentralización la eventual aprobación del proyecto en las condiciones que lo acordó la Honorable Cámara.

**La ex Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora Serrano,** concordó con lo expresado por el Honorable Senador señor Pérez Varela en el sentido de que las nuevas autoridades regionales han de contar con nuevas atribuciones y medidas de fiscalización en razón de su nuevo origen democrático, de manera tal que la ciudadanía no sólo concurra a votar por una determinada persona, sino que, además, conozca cuáles son las autoridades encargadas de la determinación de programas y asignación de recursos para las regiones. Para ello, afirmó que el debate debe focalizarse en el proyecto de reforma a la ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, el que se hace cargo, precisamente, del tema de la transferencia de competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos regionales.

A propósito de la consulta del Honorable Senador señor Letelier, expresó que los consejeros regionales tienen un área de competencia distinta a la de otras autoridades territoriales electas, de manera que sus funciones deben quedar precisadas conforme a criterios técnicos propios del cargo que ocupan.

En razón de los argumentos expuestos, **el Honorable Senador señor Bianchi** propuso al Ejecutivo estudiar nuevas alternativas para subsanar las objeciones que se han planteado sobre el proyecto en debate, con el objeto de avanzar en su aprobación.

**La ex Subsecretaria, señora Serrano,** se comprometió a estudiar las propuestas que sean necesarias para el perfeccionamiento de la reforma constitucional en debate, que la Comisión cuente con los antecedentes necesarios para la votación de esta iniciativa.



Sin perjuicio de ello, precisó que antes debe proponer las nuevas fórmulas al Ministerio Secretaría General de la Presidencia para llevar adelante lo solicitado, pues existen materias que deben coordinarse con otros estamentos del Ejecutivo para su efectiva realización.

- - -

En la siguiente sesión, **el representante de la agrupación Independientes en Red, señor Javier Sajuria**, señaló que los temas relativos al centralismo y sus mecanismos de atenuación se han discutido durante largo tiempo, por lo que hay que tomar en consideración los datos que ubican a Chile como el tercer país más centralizado de población por capital, como también el alto grado de concentración poblacional en Santiago y la relación del producto interno bruto con la población, en que la Región Metropolitana concentra el 48%. Teniendo en cuenta los datos enunciados, expresó que en el país existe un énfasis en la provisión de servicios por sobre la transferencia de competencias, lo que provoca que un gran número de políticas públicas dependan de órganos centrales.

Al respecto, propuso debatir en torno a los siguientes conceptos:

- a) Autonomía financiera de los gobiernos regionales, y
- b) Cercanía con la ciudadanía regional al proceso de toma de decisiones.

Agregó que en la campaña presidencial del año 1999, los candidatos presidenciales señores Ricardo Lagos y Joaquín Lavín firmaron un compromiso con la iniciativa ciudadana denominada “Yo voto por las regiones”, que consideraba, entre otros temas, la elección directa de los consejeros regionales. Asimismo, en el año 2001, el 100% de los Senadores electos en esa ocasión ratificaron dicho compromiso.

En cuanto a las sugerencias presentadas al proyecto, señaló que la institución que representa tiene las siguientes observaciones:

- a) Considerar un sistema transparente e inclusivo para la elección de las autoridades regionales.
- b) Evitar los cuoteos partidarios.
- c) Fomentar la participación ciudadana.

d) No comparten la creación de la figura del presidente del gobierno regional, pues no existen hoy las condiciones para instalar una figura de esa relevancia por medio de la elección democrática, dada la composición y densidad poblacional, diversa en cada una de las regiones del país.

En lo que dice relación con la transferencia de competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos regionales, expresó que una reforma de tal magnitud debe cumplir con determinados estándares que permitan la implementación de un proceso descentralizador flexible y moderno, que entregue los incentivos correctos para el fomento de la actividad económica, social y cultural en las regiones.

En la misma sesión, **el Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señor Eduardo Cordero**, destacó las ideas contenidas en el proyecto, pues constituyen, según dijo, un avance relevante en la discusión de los temas relativos a la descentralización y mayor independencia de los gobiernos regionales.

Como marco estructural, indicó que han de tenerse presente los artículos 3° (forma del Estado), 24 (Presidente de la República como titular del gobierno y administración del Estado) y 110 (división del territorio) de la Constitución Política, que contienen los conceptos básicos respecto de los cuales el proyecto de reforma constitucional en debate genera efectos, y que son los siguientes:

- a) Estado unitario.
- b) Función de gobierno.
- c) Función de administración.

Señaló que nuestra estructura constitucional está diseñada de la siguiente manera en cuanto a las funciones de gobierno y administración:

- a) En el territorio nacional las funciones de gobierno y administración las ejerce el Presidente de la República.
- b) En el territorio regional la función de gobierno la ejerce el intendente y las de administración las ejerce el gobierno regional.
- c) En el territorio provincial las funciones de gobierno y administración las ejerce el gobernador provincial.

d) En el territorio comunal no hay funciones de gobierno, por lo que la administración está radicada en la municipalidad como órgano compuesto por el alcalde y los concejales.

En lo que respecta a la naturaleza del órgano, manifestó que debe estarse al siguiente esquema:

a) El Presidente de la República es un órgano centralizado (Estado o Fisco).

b) El intendente regional es un órgano centralizado y desconcentrado territorialmente (Estado o Fisco).

c) El gobernador provincial es un órgano centralizado y desconcentrado territorialmente (Estado o Fisco).

d) El gobierno regional es un órgano descentralizado territorialmente (personalidad jurídica propia).

e) La municipalidad es un órgano descentralizado territorialmente (personalidad jurídica propia).

Conforme a lo expuesto, la propuesta del Honorable Senador señor Orpis que sugiere la creación de un presidente del gobierno regional elegido por votación ciudadana, implica que tendrá facultades de gobierno, dejando las de administración en manos del gobierno regional. Por ello, sugirió que para el adecuado análisis de la propuesta, se consideren los siguientes elementos:

a) Naturaleza jurídica del órgano presidente regional.

b) Inclusión de su figura en la actual estructura del Estado.

c) Reformulación o sustitución del intendente regional.

d) Definición de un órgano que actúe como representante del Presidente de la República en la región (delegado del gobierno).

e) Creación de una entidad descentralizada y autónoma de nivel regional, que tenga a su cargo la función administrativa con una visión supralocal.

- - -

A continuación, **el Honorable Senador señor Núñez** precisó que uno de los ejes temáticos de la discusión de esta reforma constitucional radica en resolver hasta qué nivel de competencias pueden transferirse a los gobiernos regionales. A su juicio, no debe eludirse en el debate la posible federalización del Estado de Chile, de manera que las regiones pasen a tener gobiernos y parlamentos propios. Para ello, continuó, es necesario introducir enmiendas profundas al diseño administrativo que encuentra su fuente normativa en el artículo 3° de la Constitución Política, cuya redacción no permite mayor flexibilidad. Se declaró partidario de estudiar propuestas que persigan su reforma y asumir la discusión que hace años, a su juicio, Chile viene postergando. La creación de la figura de un presidente regional con facultades de gobierno y administración, elegido por sufragio universal, transforma la esencia unitaria del Estado de Chile, pues ya no será el Presidente de la República -Jefe del Estado y del Gobierno- quien detentará facultades exclusivas de gobierno, pues ahora coexistirá con autoridades que gobernarán y administrarán territorios determinados del país.

En opinión del señor Senador, los temas que habrán de considerarse para una efectiva descentralización son los siguientes:

- a) Disminuir el alto grado de presidencialismo que hoy existe.
- b) Dotar al Parlamento con atribuciones que lo transformen en un verdadero contrapeso del Ejecutivo.
- c) Mayor descentralización, entregando poder a las regiones para una toma de decisiones independiente y efectiva.

Intervino a continuación **el Honorable Senador señor Orpis**, quien afirmó que los gobiernos regionales actúan sobre la base de un Estado desconcentrado y no descentralizado, pues el organismo rector es el nivel central. De ahí que la función de los intendentes y de los secretarios regionales ministeriales obedezcan a potestades desconcentradas, lo que, según dijo, es preciso enmendar para que los gobiernos regionales tengan otras funciones y facultades a la hora de tomar decisiones y ejecutar políticas públicas regionales. De otra manera, continuó, la reforma constitucional en debate pierde relevancia, manteniéndose en vigor las mismas normas constitucionales que hoy rigen.

Por las razones expuestas, el sentido de sus propuestas apuntan a que los gobiernos regionales sean organismos descentralizados y no desconcentrados. Ese es el objeto de la creación de un presidente del gobierno regional con facultades de gobierno y de la posibilidad de establecer un mecanismo de transferencia de competencias

desde el nivel central al regional. Sin perjuicio de esta descentralización de los gobiernos regionales, afirmó que en ningún caso se pretende eliminar la figura del intendente regional, que se mantiene en la estructura para ejecutar las políticas de gobierno de carácter nacional.

A mayor abundamiento, indicó que dichas sugerencias no hacen necesaria la modificación del artículo 3° de la Constitución, puesto que la reforma central, a su juicio, es la que modifica el artículo 114 (transferencia de competencias), distinguiendo entre competencias nacionales, regionales y locales, cada una de las cuales con un responsable. Para el caso de conflictos respecto de la naturaleza de las funciones entre algunos de estos niveles, será el Senado de la República el órgano que dirima la controversia.

**El profesor señor Cordero**, en respuesta a las observaciones planteadas por los señores Senadores, expresó que hay una cuestión terminológica que es importante precisar: el gobierno regional es un órgano descentralizado, pues tiene personalidad jurídica y patrimonio propio independiente de la Administración Central. En doctrina -agregó- se distingue entre los conceptos de descentralización real o ficta, siendo esta última la que suele presentar mayores conflictos para la determinación del carácter de un órgano del Estado. Así, la descentralización ficta se presenta en aquellos casos -como el de los gobiernos regionales- en que si bien son descentralizados, las autoridades a cargo de los servicios son nombrados por el Presidente de la República, lo que los sitúa bajo el control del Gobierno Central.

En esa línea -continuó- es efectivo que la influencia del intendente en los gobiernos regionales es manifiesta, porque es el representante directo del Presidente de la República, de manera tal que el organismo descentralizado pierde fuerza conceptual y operativa en sus aspectos más puros. Así, el Estado de Chile es unitario pues la función de gobierno está centralizada, constituyendo la forma relacional entre los Poderes del Estado, o lo que derechamente se conoce como funciones de Estado, cual es el caso, entre otras, de relaciones exteriores, defensa y nombramientos de ministros de los tribunales superiores de justicia.

Sugirió como alternativa la descentralización de la administración de ciertas competencias en la región con potestades concretas, de manera de dotarlas de mayor autonomía en la ejecución de determinadas políticas públicas. De esta forma, no se quiebra el concepto de Estado unitario y se logra el objetivo planteado.

A propósito de la posibilidad que sea el Senado el que dirima los conflictos en materia de transferencia de competencias, señaló que es una cuestión jurídicamente compleja. Afirmó que soluciones implementadas en el derecho comparado han consistido en entregarle esta

facultad al Tribunal Constitucional (Alemania y España), o a un Tribunal de Conflictos, como en el caso de Francia.

A modo de síntesis, planteó:

a) Precisar los conceptos de gobierno y administración, por cuanto si estos se descentralizan por completo se destruye el carácter unitario del Estado en los términos del artículo 3° de la Constitución;

b) Entregar personalidad jurídica a las regiones, pero de manera que ejerzan en propiedad el título de órganos descentralizados;

c) Incorporar el concepto de autonomía de los gobiernos regionales, y

d) Mantener a los intendentes en la función de gobierno, en cuanto representantes del Presidente de la República.

- - -

**El ex Contralor General de la República y Profesor de Derecho Administrativo, señor Arturo Aylwin Azócar,** afirmó que es necesario acentuar la descentralización en el país, con el objeto de que las regiones cuenten con mayores grados de autonomía para implementar y ejecutar programas que vayan en su beneficio.

Precisó que las reformas que se propongan en pos de lograr el objetivo enunciado deben contener propuestas realistas que entreguen viabilidad no sólo política, sino, también, presupuestaria y estructural. Agregó que es necesario debatir y buscar fórmulas para la adecuada instalación de nuevas facultades destinadas a los gobiernos regionales, soluciones que deben ser fruto del consenso de los sectores políticos, sumando al Ejecutivo y a los representantes de las comunidades regionales.

Respecto del proyecto de reforma constitucional en estudio, hizo presentes las siguientes observaciones:

a) La función de gobierno en un Estado unitario es privativa del Presidente de la República, de manera que no pueden transferirse competencias de este tipo a figuras de naturaleza distinta de las de aquél. Por ello es que son los intendentes quienes representan al Presidente en las regiones, con lo que se cumple lo dispuesto en el artículo 3° de la Constitución Política.

b) En cuanto a la función de administración, ella sí puede estar a cargo de los gobiernos regionales. Estos órganos, en todo caso, constituyen estructuras que no sólo tienen por función la administración y ejecución de políticas públicas, sino, además, pueden fomentar actividades económicas, definir políticas regionales, elaborar el plan de desarrollo regional y confeccionar el presupuesto de la región.

c) No debe crearse una administración paralela en los gobiernos regionales, y todos los servicios públicos regionales deben estar -de acuerdo con la legislación vigente- de manera efectiva a cargo del intendente regional como representante del Presidente de la República, con plenas facultades para su gestión y control.

d) Revisar la estructura constitucional de las facultades presidenciales, fomentando el traspaso gradual de competencias a los gobiernos regionales e introducir mecanismos de coordinación entre los diversos niveles de la Administración del Estado, con el objeto de que existan responsabilidades y potestades claras en la ejecución de planes y prestación de servicios públicos, evitando duplicidad de funciones.

e) Impulsar la creación de instrumentos financieros que permitan a las regiones contar con recursos propios, entendiendo por tales aquéllos que puedan manejar con autonomía respecto del Gobierno Central.

Por las razones expuestas, el profesor Aylwin valoró las ideas contenidas en el proyecto de reforma constitucional en debate, por cuanto apuntan a que los gobiernos regionales tengan mayor independencia en la toma de decisiones y cuenten, además, con un origen democrático incuestionable. Del mismo modo llamó la atención acerca del contenido específico de algunas propuestas que podrían provocar efectos prácticos no deseables, instando a madurar soluciones sin atentar contra el actual diseño administrativo del país.

Enseguida, expuso **el profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señor Eduardo Aldunate**, quien expresó que el diseño constitucional en materia de organización administrativa del Estado es una fórmula por la cual se busca resolver una lucha de poder, particularmente entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales. Recordó que desde la Constitución de 1925 en adelante, todos los intentos de traspaso de competencias han fracasado en su concreción fáctica, y este es un antecedente que hay que considerar en esta reforma.

Explicó que las dificultades comienzan con la denominación que se dio a los gobiernos regionales durante el proceso que se llevó a cabo en el año 1991, ya que dichos órganos no ejercen funciones

de gobierno propiamente tal, sino, más bien, realizan labores de administración de políticas diseñadas y financiadas desde la Administración Central. A mayor abundamiento, afirmó que hay elementos que permiten afirmar que la estructura de los gobiernos regionales y su relación con el Gobierno Central siguen siendo confusos, señalando, a modo de ejemplo, la dualidad del intendente en cuanto autoridad máxima del gobierno regional, pero, al mismo tiempo, designado por el Presidente de la República en un cargo de su exclusiva confianza, desempeñando una misma persona los roles de gobierno y administración.

Manifestó que uno de los aspectos más relevantes de esta reforma constitucional está constituido por la transferencia de competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos regionales. De esta manera, lo que hay que determinar -a su juicio- son las competencias que debieran ser de carácter nacional y, luego, precisar cuáles podrán ser de competencia regional. En esa línea, expresó que es importante observar la realidad en la cual ejercen sus funciones los distintos órganos regionales del país, ya que el contexto de Arica o de Punta Arenas es diferente al de áreas metropolitanas como Santiago, Valparaíso o Concepción.

En razón de lo expresado, sugirió revisar cada competencia en particular, considerando factores tales como el territorio, densidad poblacional, conectividad y recursos. Recordó lo dispuesto en los artículos 148 y 149 de la Constitución española, que si bien considera un modelo de organización administrativa diferente al de nuestro país, dispone la separación de competencias entre el Gobierno Central y las comunidades autónomas. Destacó la redacción de los encabezados de ambas normas, que señalan:

“Artículo 148.- Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:”.

“Artículo 149.- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.”.

Acorde con la nomenclatura de las disposiciones mencionadas, explicó que una alternativa para enmendar el actual modelo constitucional en materia de competencias regionales versus competencias nacionales, importa la delimitación específica, a nivel constitucional, de cuáles serán las funciones en cada uno de los niveles, lo que implica designar responsables claros y recursos seguros.

Luego, planteó que las regiones deben enfocarse como corporaciones territoriales, cual es el caso del derecho francés, donde existe una administración que se entrega a un grupo de individuos que, por su cercanía con las necesidades de dichas zonas, tienen una mejor capacidad de solución de los problemas locales. Por ello, hay que considerar



la posibilidad de crear una estructura similar a la que hoy existe en materia municipal, con competencias, responsabilidades y recursos destinados directamente a ejercicios determinados en materia de ejecución de políticas públicas comunales, con los debidos matices que supone una mayor amplitud territorial y densidad poblacional en el caso de los gobiernos regionales.

Finalizó su exposición señalando:

a) La transferencia y listado de competencias debe quedar definida y establecida en la Constitución. La razón de ello está en que las competencias, en su aspecto jurídico, constituyen la forma en que se ejerce el poder.

b) Debe también regularse de manera precisa el procedimiento por medio del cual se transferirán las competencias, el que no puede ser entregado sólo a la ley. Sus principios tienen también que reconocerse en el texto constitucional. A este respecto precisó que lo óptimo, a su juicio, es la asignación constitucional directa a los gobiernos regionales de competencias específicas en un listado temático, caso en el cual sí puede pensarse en un procedimiento regulado por la ley orgánica respectiva.

c) Para el caso que el listado de competencias no quede definido en la Constitución, su transferencia -por tratarse de un asunto político- debe practicarse mediante una ley, lo que obliga a fijar la discusión de un asunto público en el Parlamento y no en la discrecionalidad del gobierno de turno. Ello obliga a que entre en juego la institucionalidad política: Ejecutivo, Legislativo y Tribunal Constitucional.

d) En cuanto a los recursos, sugirió que el diseño constitucional debe desagregar la transferencia de una competencia específica de los fondos considerados para su ejecución, puesto que la relación directa entre competencia y recurso directo es jurídicamente compleja. Así, propuso que exista un capítulo referido a la existencia de recursos macro para la ejecución de las competencias regionales.

e) Sin abandonar la idea del Estado unitario, existen fórmulas que potenciarían la figura de los gobiernos regionales ante la Administración Central, como es el caso de entregar legitimación activa para que acudan al Tribunal Constitucional en los casos en que se transgredan los principios constitucionales en materia de transferencia de competencias en los proyectos de ley que los traten. También puede existir la posibilidad de presentar iniciativas de ley en materias regionales o delegación normativa limitada en el ámbito administrativo para el ejercicio de las competencias transferidas.

f) La creación de un presidente del gobierno regional debe considerarse como una autoridad elegida por sus pares, más no por un proceso de sufragio universal, pues eso quebraría -en su opinión- los equilibrios políticos entre las diversas regiones del país. Señaló como ejemplo el número de votantes que elegiría al presidente del gobierno regional de Santiago, que en algunos casos cuadruplica en número de inscritos en otras zonas del país.

g) En razón de lo anterior, la figura del presidente del gobierno regional ha de contar con facultades ejecutivas e igualdad con el intendente en materia de proposiciones al consejo, de manera tal que exista un régimen razonable en los equilibrios y quórum en la toma de decisiones para la región.

h) Sugirió que las elecciones de los consejeros regionales no sean simultáneas con otras elecciones, en razón de que ello supondría la desaparición de agendas locales en períodos de elecciones municipales conjuntas.

**El Honorable Senador señor Orpis** estuvo de acuerdo en fijar de manera taxativa en la Constitución el listado de competencias transferibles a los gobiernos regionales, pero con la existencia de un mecanismo que dirima los conflictos frente a la negativa injustificada del Ejecutivo. En razón de ello, insistió que, de acuerdo al nuevo origen democrático que tendrá el consejo regional, sea el Senado de la República el órgano que decida.

**El Honorable Senador señor Núñez** precisó que en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado existen competencias de nivel nacional y regional, lo que habilita la creación de servicios regionales descentralizados que se ocupen de competencias a nivel regional sin necesidad de implementar nuevos mecanismos constitucionales de transferencia.

- - -

**El abogado y profesor de Derecho Constitucional, señor Francisco Zúñiga**, señaló que este proyecto de reforma constitucional contiene la intención de fortalecer las regiones dotando de mayores competencias a los gobiernos regionales, lo que implica entregarles autonomía en la adopción y ejecución de sus decisiones administrativas.

Sin perjuicio de lo anterior, precisó que las sugerencias que se han presentado apuntan en una dirección diferente, cual es la descentralización política de las decisiones del Estado y no la administración de competencias, lo que escapa a la idea matriz de esta

iniciativa. Así, todas las propuestas de los señores Senadores pasan, necesariamente, por sustituir el artículo 3° de la Constitución, lo cual no está previsto en el texto aprobado por la Honorable Cámara de Diputados.

En cualquier caso, apuntó que la forma de un Estado de regiones autónomas no es algo nuevo en los sistemas comparados, teniendo su origen próximo en la Constitución de la Segunda República Española del año 1931, que inspira a la Constitución de Italia del año 1947 y ratifica la Constitución de España del año 1978 con las comunidades autónomas. Todas fórmulas intermedias entre el Estado federal y el unitario, que descansan en la descentralización política del Estado, lo que atañe a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, traducido en la existencia de gobiernos y parlamentos en cada una de las autonomías.

El escenario descrito -continuó- es el que está presente en este proyecto, que resulta interesante a la hora de repensar el modelo de organización administrativa que hoy opera en el país, implicando una refundación del sistema constitucional chileno en cuanto a los equilibrios políticos entre Poderes y el ejercicio de competencias autónomas en cada una de las regiones. Hizo presente que para una situación como la propuesta, hay que considerar factores que son relevantes para la refundación del sistema, tales como el territorio, la fortaleza institucional, las identidades regionales y los recursos.

A mayor abundamiento, señaló que en los países con descentralización política el Senado opera como una cámara de representación territorial, razón por la cual el bicameralismo, en un sistema democrático, se justifica cuando la organización territorial permite integrar en la Cámara Alta la representación de las regiones que son parte de la República. En los países con sistemas de Estado unitario, en cambio, el Senado es una cámara que tiene una connotación diferente que obedece, principalmente, a mayores grados de especificidad en el proceso de formación de la ley, sin que se atienda a su importancia en cuanto factor representativo. De esta forma, el estudio de un nuevo sistema de organización administrativa en el país debe generar las enmiendas pertinentes en la concepción del Parlamento y la función de cada una de sus Cámaras, consagrando al Senado como una instancia de resolución de los grandes temas político-territoriales.

En cuanto al contenido específico de las propuestas presentadas durante el debate, llamó la atención acerca de la utilización del concepto de gobierno regional, que, a su juicio, es una expresión carente de contenido específico en el sistema constitucional chileno, en razón de que los gobiernos regionales tienen por función administrar políticas sectoriales definidas por la Administración Central. De esta forma, las sugernecias no distinguen las funciones de gobierno y administración, por cuanto asignan la potestad de gobierno al presidente del

gobierno regional y concentran la potestad administrativa en el representante del Presidente de la República en la estructura regional. Hecho este análisis, agregó que la separación de funciones y la descentralización política conllevan la eliminación del intendente y la transformación de los gobiernos regionales en entes públicos nuevos, con capacidad de decisión en políticas sectoriales de aplicación territorial.

Otros sistemas -continuó-, como el español o el francés, han conservado la unidad político territorial con la figura del gobernador civil provincial y del prefecto, respectivamente. El objetivo no es otro que mantener la unidad política del territorio, privándolos, eso sí, de los poderes que tradicionalmente habían ostentado hasta la implementación de las nuevas fórmulas. En lo que dice relación con la iniciativa en estudio, una posibilidad que se estudió a propósito de la reforma constitucional del año 2005, fue la de trasladar toda la función administrativa a los gobiernos regionales, conservando al intendente como órgano político y desplazando el Poder Ejecutivo de la instancia regional al presidente del consejo regional, sea por elección directa o indirecta por parte de los consejeros.

- - -

A continuación, expuso **el sociólogo y profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad de Chile, señor Manuel Antonio Garretón**, quien señaló que hay que abordar la discusión en cuanto a la forma de Estado que es útil a Chile, sea este unitario, federal o semifederal, lo que, a su vez, implica la revisión del sistema de fuerte presidencialismo imperante y la importancia de la nueva concepción de instituciones como el Parlamento y su relevancia en el orden constitucional.

Afirmó que existe la necesidad de una definición explícita acerca del carácter unitario o federal del Estado, ya que si se opta por una vía al federalismo hay que ocuparse de la relación entre los gobiernos estaduales y de éstos con el Gobierno Central. En caso contrario, de mantenerse el carácter unitario, habrán de estudiarse nuevas fórmulas para que los gobiernos regionales tengan mayor independencia.

Suponiendo que se mantiene el carácter unitario, los gobiernos regionales seguirán encabezados por una autoridad unipersonal (el intendente), secundada por un organismo colegiado (el consejo regional). A este respecto, afirmó que no le parece conveniente la creación de una figura que pueda duplicar funciones, como es el caso del presidente del gobierno regional, por cuanto estos organismos regionales deben tener funciones efectivas de gobierno que signifiquen una mayor autonomía en sus decisiones estratégicas. Así, recomendó que el intendente, al igual que el Presidente de la República, tenga potestades de gobierno y administrativas. Lo mismo se extiende a los secretarios regionales ministeriales.

En cuanto a la elección de los consejeros regionales, expresó que la votación popular es el único medio para dotar a este organismo de legitimidad democrática, subsanando así una anomalía de nuestro sistema constitucional, pero con la limitación de no ejercer el cargo más de dos períodos consecutivos y el reconocimiento de normas precisas en cuanto a la cesación en él y la igualdad de género.

Finalmente, argumentó que los consejos provinciales debieran jugar un rol más relevante en la organización político administrativa del país, entregándoles facultades resolutivas en el manejo de determinados recursos.

**El Honorable Senador señor Orpis** señaló que si bien la idea matriz del proyecto de reforma no considera la transformación de la organización administrativa del Estado, a su juicio no puede avanzarse en una efectiva descentralización sin pronunciarse sobre el contenido de las propuestas presentadas, que, sin ir más lejos, han permitido un amplio debate en el seno de esta instancia legislativa.

Reiteró que el contenido de sus sugerencias no persigue transformar al Estado unitario en uno federal o semifederal, sino entregar mayores grados de autonomía a las regiones y definir y transferir competencias de manera expresa, lo que no implica introducir -al menos en este momento- enmiendas al artículo 3° de la Constitución.

**El Honorable Senador señor Núñez** recordó que uno de los objetivos primitivos de este proyecto de reforma constitucional era resolver una anomalía democrática, que consiste en que todas las autoridades representativas (Presidente de la República, parlamentarios, alcaldes y concejales) son elegidas por el voto popular, salvo los consejeros regionales. Con el devenir del debate en la Comisión y en razón del contenido de las ideas presentadas, el escenario de la discusión es diferente, de manera tal que lo que hay que definir es qué tipo de función se les entregará a los gobiernos regionales, esto es, si tendrán competencias de gobierno o funciones administrativas.

En Chile -continuó- el esquema adolece de una denominación técnica precisa, por lo que los gobiernos regionales debieran, además, incluir en su nomenclatura el concepto de administración, ya que es esa la función que en la práctica hoy ejecutan. A raíz de las exposiciones escuchadas durante el transcurso del debate, el señor Senador instó a debatir cuál es el esquema que se implementará en Chile, si un Estado unitario, federal o semifederal de comunidades autónomas, por lo que no hay que temer, según dijo, introducir las reformas constitucionales que sean necesarias, incluido el artículo 3° del texto fundamental tantas veces mencionado.

De acuerdo con lo expresado, señaló que esta es una oportunidad que no se puede desechar para discutir el modelo de organización administrativa del país, con todos los efectos que ello provoca en el funcionamiento institucional, tal como el fuerte presidencialismo y la escasa relevancia del Parlamento como mecanismo de contrapeso con el Ejecutivo.

Por esas razones, afirmó que es necesario introducir enmiendas que generen los efectos sistémicos pertinentes en el ordenamiento constitucional chileno, que conduzcan a la creación de un Estado nacional de regiones autónomas que impulse la efectiva descentralización política y administrativa del país.

- - -

En sesión de día 6 de enero de 2009, y en virtud del acuerdo de la Sala de remitir nuevamente este proyecto para su discusión en general, la Comisión debatió acerca de la idea de legislar sobre esta iniciativa, oportunidad en la cual **el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor José Antonio Viera Gallo**, expresó que el interés del Gobierno en esta materia es avanzar lo necesario para lograr mayores niveles de descentralización en el país, por lo que apoyará las indicaciones que en ese sentido se formulen durante la discusión en particular. Sin perjuicio de ello, señaló que las mismas deben encuadrarse dentro de lo que, a su juicio, constituye la idea matriz de este proyecto de reforma constitucional, que, a su vez, está constituida por los siguientes asuntos:

- 1) Elección democrática de los consejeros regionales.
- 2) Transferencia de competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos regionales.
- 3) Eliminación del número de las regiones en su denominación.

De esta forma -continuó-, esta iniciativa no guarda relación con temas tales como áreas metropolitanas, convenios de programación o solución de controversias entre la Administración Central y los gobiernos regionales, sin perjuicio de la facultad que asiste a los señores Senadores para acordar las materias que conforman la idea matriz.

A continuación, **el Honorable Senador señor Núñez** destacó que las enmiendas introducidas a este proyecto en el anterior debate fueron acordadas íntegramente con el Ejecutivo, en ese entonces representado por la ex Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora Claudia Serrano. Dicha labor tomó cerca de tres

meses en los cuales se escuchó al mundo académico y a la sociedad civil, arribando al texto que se propuso a la Sala y que ésta, por una interpretación del Reglamento de la Corporación que declaró no compartir, devolvió a esta Comisión para su pronunciamiento en general. De tal manera que, en su opinión, las materias incorporadas en dicho texto sí se encuadran dentro de la idea matriz de este proyecto, por lo que reafirmó su criterio de que la reforma se extienda a la incorporación de la figura del presidente del consejo regional, el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias entre el Ejecutivo y los gobiernos regionales; la consignación de normas que aseguren la ejecutoriedad de los convenios de programación, y la determinación de competencias transferibles.

**El Honorable Senador señor Bianchi** ratificó lo expresado por el Honorable Senador señor Núñez, en el sentido de que todas las enmiendas introducidas en el debate anterior fueron acordadas con el Ejecutivo, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión conformada, además, con los Honorables Senadores señores Núñez, Orpis y Sabag.

A su turno, **el Honorable Senador señor Pérez Varela** expresó que hoy ha de votarse la idea de legislar sobre este proyecto de reforma constitucional, cuya idea matriz está constituida por la elección de los consejeros regionales, transferencia de competencias y eliminación del número de regiones. Sin perjuicio de ello, señaló que si bien esos son los temas genéricos que fundan esta reforma, no hay que olvidar que el mensaje con que se dio inicio a su tramitación contenía, además, otros asuntos que fueron precisamente los incorporados en el debate anterior y que contaron con el acuerdo expreso del Ejecutivo. Por esa razón, estimó que lo que hay que hacer es aprobar la idea de legislar y luego, en la discusión particular, formular las indicaciones pertinentes.

**El Ministro señor Viera Gallo** señaló que el proyecto en debate debe ser simple. En su opinión, no ha de incluir temas que pueden ser discutidos en otro proyecto de reforma constitucional de los señores Senadores, pues no existen restricciones constitucionales para ello, ratificando la postura del Ejecutivo acerca de que la idea matriz sólo comprenda los que señaló en un párrafo precedente. Además, llamó la atención sobre las diferentes posturas que existen no sólo entre las bancadas, sino que también al interior de cada una de ellas, razón por la que instó a consensuar los asuntos en los cuales se pueda avanzar de buena manera en la descentralización del país.

**El Honorable Senador señor Sabag** concordó con lo señalado por el señor Ministro de buscar los apoyos necesarios en las bancadas para obtener la aprobación del proyecto. Por ello, instó al Ejecutivo y a los demás miembros de la Comisión a explicar el sentido de las enmiendas introducidas en el primer debate, de manera tal que las

indicaciones que se presenten durante la discusión en particular puedan ser votadas favorablemente en la Sala.

**El Honorable Senador señor Orpis** apreció el trabajo realizado por la Comisión en conjunto con el Ejecutivo, destacando su seriedad y rigurosidad conceptual. Por ello, solicitó que los avances logrados se incorporen durante la discusión particular de esta iniciativa, especialmente en materia de transferencia de competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos regionales, cuestión que, a su juicio, constituye uno de los elementos principales para lograr mayores grados de descentralización en el país. De esta manera -continuó-, no sólo es necesario introducir enmiendas en la manera en que se elige a los consejeros regionales, sino que hay que impulsar niveles de autonomía que les permitan a las regiones un desarrollo integral, materia en la cual el Ejecutivo estuvo de acuerdo en su momento.

Finalmente, **el Honorable Senador señor Bianchi** estimó importante la disposición del Ejecutivo para avanzar en los temas propuestos en el primer debate, siendo tal valoración un factor determinante para predisponerlo a favor de la iniciativa.

- - -

**Puesta nuevamente en votación la idea de legislar, la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Bianchi, Núñez, Orpis, Pérez Varela y Sabag, le prestó su aprobación, pues contiene normas relevantes que permiten avanzar en el proceso de descentralización que el país requiere.**

El voto de unanimidad valoró la nueva legitimidad de origen que tendrán los representantes de la ciudadanía en el consejo regional, nominados directamente mediante sufragio universal, sin intermediarios que puedan desvirtuar la voluntad popular. Destacó que esta nueva legitimidad afianzará la participación de la ciudadanía en la formulación y ejecución de políticas públicas regionales, y restablecerá el equilibrio democrático con la presencia del estamento regional en la toma de las decisiones públicas.

Además, el voto de unanimidad observó como un avance la norma del proyecto que faculta al Presidente de la República para transferir una o más competencias a los gobiernos regionales, abriendo caminos para que las regiones gocen de mayor autonomía en el ejercicio de sus atribuciones.

También, en lo tocante a la normativa que asigna a cada región una circunscripción senatorial, materia controvertida en el debate parlamentario en relación con el proyecto de ley que crea una



circunscripción senatorial para la nueva Región de Arica y Parinacota, el voto aprobatorio de este proyecto de reforma tuvo en consideración el artículo 180 de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, que establece el principio de que para la elección de los miembros del Senado, cada región constituirá una circunscripción senatorial con excepción de las que enseguida menciona que se dividirán en dos circunscripciones.

De conformidad con la norma citada, estima el voto de unanimidad, pierde fuerza y oportunidad incorporar esa misma disposición en la Constitución Política.

Finalmente, y cual se sabe, durante el examen de este proyecto de reforma, esta Comisión estudió otras instituciones y mecanismos necesarios para la eficacia del impulso descentralizador. Estos habrán de considerarse en la discusión en particular de la iniciativa y guardan relación con el núcleo central o idea matriz del proyecto, como son la creación de la figura del presidente del gobierno regional; la garantía de una transferencia efectiva de competencias asignadas por la propia Constitución a los gobiernos regionales; la facultad del Senado para dirimir los conflictos de competencia entre los gobiernos regionales y las autoridades ejecutivas del Gobierno Central en materia de transferencia de atribuciones; la participación de los municipios en la celebración de los convenios de programación y la obligatoriedad de ejecución de éstos y, por último, la creación de las áreas metropolitanas.

- - -

Habida cuenta del acuerdo precedente, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala la aprobación en general de este proyecto de reforma constitucional en los siguientes términos:

### **PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

1. Modifícase el artículo 49 en los siguientes términos:

a) Agrégase en el inciso primero, a continuación de la palabra "país", sustituyendo el punto seguido (.) por una coma (,), lo siguiente: "cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción."

b) Sustitúyese el inciso segundo por el siguiente:

“Los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.”.

2. Modifícase el artículo 113 en la siguiente forma:

a) Suprímese en el inciso primero la siguiente oración final: “la que regulará además su integración y organización.”, sustituyendo la coma (,) que la precede por un punto final (.).

b) Intercálanse los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos, pasando el actual segundo a ser cuarto:

“El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, de conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva. Los consejeros regionales durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará la organización del consejo regional y el número de consejeros que lo integrarán.

Los consejeros regionales podrán renunciar a su cargo cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlo y así lo califique el Tribunal Constitucional.”.

3. Reemplázase el artículo 114, por el siguiente:

“Artículo 114.- La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir 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 cultura.”.

4. Reemplázanse en el inciso segundo del artículo 124 las expresiones “miembro del consejo regional” por las siguientes: “consejero regional, alcalde”.

5. Sustitúyense en el artículo 125 las expresiones: “alcaldes, de miembro del consejo regional y de concejal”, por las siguientes: “alcalde, consejero regional y concejal”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 8 de abril de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag; 28 de abril de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis y Hosain Sabag; 29 de abril de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag; 6 de mayo de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Juan Pablo Letelier (señor Ricardo Núñez), Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag; 13 de mayo de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Juan Pablo Letelier (señor Ricardo Núñez), Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag; de 3 de junio de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag; 1 de julio de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Juan Pablo Letelier (señor Ricardo Núñez), Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag; 2 de julio de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), señor Juan Pablo Letelier (señor Ricardo Núñez), Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag; 5 de agosto de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), señor Juan Pablo Letelier (señor Ricardo Núñez), Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag; 18 de agosto de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis, y Hosain Sabag; 19 de agosto de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag; 1 de septiembre de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis y Hosain Sabag; 8 de septiembre de 2008, con asistencia de los Honorables

Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis y Hosain Sabag; 16 de septiembre de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis y Hosain Sabag; 7 de octubre de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis y Hosain Sabag; 12 de noviembre de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis y Hosain Sabag, y 6 de enero de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis, Víctor Pérez Varela y Hosain Sabag.

Sala de la Comisión a 9 de enero de 2009.

**Mario Tapia Guerrero**  
**Secretario de la Comisión**

## RESUMEN EJECUTIVO

### NUEVO INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL (BOLETÍN N° 3.436-07)

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:**  
Introducir las siguientes enmiendas a la Constitución Política: Al Capítulo V, Congreso Nacional, con el fin de establecer que cada región constituirá, al menos, una circunscripción senatorial, y declarar que los senadores se renovarán alternadamente en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva; al Capítulo XIV, Gobierno y Administración del Estado, con el propósito de establecer la elección popular de los consejeros regionales; facultar a la ley orgánica constitucional para determinar la forma y modo de transferir competencias a los gobiernos regionales, y proponer otras adecuaciones formales vinculadas a estas enmiendas.
- II. **ACUERDOS:** Aprobar el proyecto de reforma en general (5x0).
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:**  
Consta de un artículo único.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:**  
Hacemos presente que las modificaciones que este proyecto propone al texto de la Constitución Política, Capítulo V, Congreso Nacional, y Capítulo XIV, Gobierno y Administración Interior del Estado, de aprobarse, deben serlo con el voto conforme de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio, por disposición del artículo 127 de la Carta Fundamental.
- V. **URGENCIA:** Suma urgencia.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.
- VII. **TRAMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo trámite.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** 17 de enero de 2008.
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 22 de enero de 2008.

- X. TRAMITE REGLAMENTARIO:** Discusión en general.
- XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
1. Constitución Política del Estado, Capítulos V, Congreso Nacional; VIII, Tribunal Constitucional; XIV, Gobierno y Administración Interior del Estado, y XV, Reforma de la Constitución.
  2. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Valparaíso, 9 de enero de 2009.

**MARIO TAPIA GUERRERO**  
Secretario de Comisiones