INFORME DE LA COMISIÓN MIXTA recaído en el proyecto de ley que crea la comuna de Hualpencillo, en la Provincia de Concepción, Región del Bío Bío.

BOLETÍN Nº 1.764-06.

HONORABLE SENADO:

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS:

Por oficio Nº 5-350, de 24 de septiembre del año 2003, S.E. el Presidente de la República solicitó el desarchivo del proyecto de ley señalado en el epígrafe, con el fin de incluirlo entre los asuntos de que podrá ocuparse el Congreso Nacional durante la actual legislatura extraordinaria de sesiones.

El referido proyecto tuvo su origen en un mensaje del Ejecutivo, de fecha 28 de noviembre de 1995, y fue aprobado por el Honorable Senado en sesión de 4 de junio de 1996, oportunidad en que se remitió a la Honorable Cámara de Diputados para su segundo trámite constitucional, según da cuenta el oficio Nº 9.859, de la fecha señalada.

Mediante oficio Nº 1.143, de 18 de junio de 1996, la Honorable Cámara de Diputados comunicó al Honorable Senado que había desechado el proyecto de ley en informe, por lo que de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política correspondía formar una Comisión Mixta para que se ocupara de proponer a ambas Cámaras la forma de resolver la controversia producida.

Posteriormente, mediante oficio Nº 20-338, de 1º de junio de 1998, el Ejecutivo solicitó el archivo de este proyecto de ley.

Cual se señaló al inicio de este informe, el Ejecutivo solicitó el desarchivo de este proyecto, petición que fue acogida por el Senado, designándose por la Honorable Cámara, mediante oficio Nº 4.653 de 19 de noviembre de 2003, a sus nuevos representantes en la Comisión Mixta, que lo son los Honorables Diputados señores Víctor Barrueto, Germán Becker, Camilo Escalona, José Miguel Ortiz y Jorge Ulloa.

Por su parte, el Honorable Senado nominó a los miembros de su Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización para que integraran la referida Comisión.

- - -

Convocada por el señor Presidente del Senado, en sesión de 16 de diciembre pasado y con asistencia de los Honorables Senadores señora Frei y señores Coloma, Ríos, Sabag y Viera-Gallo y Honorables Diputados señores Barrueto, Escalona y Ulloa, la Comisión Mixta eligió como su Presidenta a la Honorable Senadora señora Carmen Frei.

Posteriormente, la Comisión Mixta celebró una segunda sesión el día 6 de enero de 2004 bajo la presidencia accidental del Honorable Senador señor Sabag, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Cantero, Coloma y Viera-Gallo y los Honorables Diputados señores Barrueto, Becker, Escalona, Ortiz y Ulloa.

Hacemos presente que a las sesiones de la Comisión Mixta asistieron, además de sus miembros, el Ministro del Interior, señor José Miguel Insulza; la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora Adriana Delpiano, y los asesores del Ministerio del Interior señores Rodrigo Cabello, Eduardo Pérez y Benjamin Valle. Asimismo, la Comisión Mixta escuchó la opinión del Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Talcahuano, señor Leocán Portus, y los concejales de esa comuna señoras Sonia Becerra y Gudelia Segura y señores Abel Contreras, Hernán Pino, Marcelo Rivera, Gastón Saavedra y Erick Vergara. Igualmente, concurrieron el Secretario de la Alcaldía, señor Pablo Alfonso Marcó; el Jefe de Gabinete Municipal, señor Carlos Saldaña, y el Administrador Municipal, señor Samuel Venegas.

- - -

QUORUM CALIFICADO Y URGENCIA

Prevenimos que de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política, el proyecto de ley que informamos, de aprobarse, debe serlo con quórum calificado, en atención a que la mencionada disposición exige tal rango a las leyes que crean nuevas comunas. Además, informamos que la iniciativa tiene urgencia calificada de “simple”.

- - -

DEBATE DE LA COMISIÓN MIXTA

En su primera sesión, la Comisión Mixta se ocupó de una indicación sustitutiva del Ejecutivo que difiere del texto aprobado por el Senado en aspectos propios de la nueva institucionalidad que rige a los municipios y, principalmente, en que denomina a la nueva comuna que se propone crear con el nombre de “Hualpén”, y establece límites distintos de los consignados en el texto primitivo para la comuna proyectada.

En la referida sesión se analizaron los antecedentes que habitualmente se ponderan para la creación de nuevas comunas. En primer término, el factor geográfico, que considera la posición del territorio comunal dentro del país y de la región. Este factor atiende a la importancia de la cabecera comunal propuesta como futuro centro prestador de servicios; la extensión territorial en relación con las demás comunas de la región, y el impacto en la comuna madre.

Enseguida, se examinó el factor económico-financiero, variable que tiene en cuenta la relevancia de las actividades productivas del territorio propuesto, la estimación de sus recursos propios y el impacto sobre las finanzas de la comuna madre.

El tercer factor toma nota del equipamiento e infraestructura del nuevo territorio comunal tales como la accesibilidad, comunicaciones y conectividad, y el nivel de servicios básicos respecto de las otras zonas del territorio comunal de origen, comparación esta última que se estima importante toda vez que la falta de servicios es un elemento fundamental al estudiar la creación de una nueva comuna.

Otro factor que ha de tenerse presente en la creación de una comuna es el socio-cultural y organizativo que considera el grado de identidad socioterritorial, el respaldo ciudadano para crear una comuna y las sugerencias sobre la modificación de la división política-administrativa, aspecto este último que evalúa los planteamientos de los ciudadanos.

Finalmente, se ponderó como elemento de creación de una comuna el factor demográfico que estudia, entre otros, la tendencia de crecimiento de la población (ha de favorecerse los territorios que experimentan un crecimiento superior al promedio regional); el tamaño demográfico de la nueva comuna en relación al promedio de población de las otras comunas de la provincia y el efecto sobre la comuna madre, esto es, el impacto que genera la desagregación de una parte del territorio comunal y la población remanente que queda en la comuna madre.

Según se explicó por los representantes del Ejecutivo, que la nueva comuna que el proyecto propone crear se ajusta a los criterios precedentes.

- - -

Tras el análisis descrito, la Comisión Mixta, para un mejor acuerdo respecto del asunto que la convoca, estimó de importancia conocer la opinión del Alcalde y del Concejo de la Municipalidad de Talcahuano, que es la comuna madre de la que se desprende el municipio que el proyecto crea.

En sesión de 6 de enero pasado el alcalde de la Ilustre Municipalidad de Talcahuano, señor Leocán Portus, expresó que el proyecto en análisis no cuenta con el respaldo unánime de la comunidad, lo que está avalado por antecedentes que han hecho llegar los propios vecinos que no quieren pertenecer a la comuna de Hualpén.

La comuna de Talcahuano presenta con su actual territorio un conjunto definido e identificable dentro del contexto intercomunal, conformado por distintos subsistemas, como el puerto de Talcahuano y San Vicente, los complejos industriales y de servicios, sus sectores habitacionales y áreas ecológico-ambientales de las terrazas bajas de Rocuant, Lenga, Penínsulas de Hualpén y Tumbes. La división del territorio comunal producirá un desequilibrio en estos subsistemas urbano-naturales que están claramente definidos y, también, significará complejizar la planificación y materialización de proyectos que ya están en vías de ejecución.

Talcahuano es una de las ciudades puerto más importantes de Chile. Los grandes complejos petroquímicos y las empresas que aportan recursos a la economía nacional están ahí. Es un pequeño territorio de 148,2 km², disminuido además, en casi 34 km², por el emplazamiento de la Base Naval sobre la Península de Tumbes, instalaciones que configuran un umbral físico espacial que limita su desarrollo al no integrarse al quehacer urbano por su rol de defensa nacional.

Señaló que Talcahuano tendría mejores posibilidades de desarrollo si permaneciera como es hoy: una ciudad puerto con 250.000 mil habitantes, 2 hermosas bahías y 2 importantes puertos para la actividad portuaria comercial, actividad que hoy juega un papel predominante en la economía nacional. Los últimos tratados y convenios firmados por Chile traerán un auge inesperado para nuestros puertos. Ellos permitirán a Talcahuano ser el líder del sistema integrado de puertos de la VIII Región y el principal polo de desarrollo del Asia-Pacífico a través del Corredor Bioceánico Bahía Blanca-Talcahuano.

El deseo de no ser divididos, continuó el señor Alcalde, no es capricho, y todos los estudios realizados por técnicos y por universidades como la del Bío Bío, por el EULA de la Universidad de Concepción y por la CONAMA así lo han demostrado, siendo de esperar que la división comunal no desequilibre el conjunto al restarle a ambos lados áreas importantes a la necesaria expansión de sus múltiples actividades.

Ahora bien, manifestó, si se crea la comuna de Hualpén, sus límites deberían ser los mismos considerados en el proyecto inicial, que fue desestimado y que definen como límite norte a la Avenida Las Golondrinas como la arteria vial que separaría ambos territorios.

Como fundamento de su sugerencia adujo la falta de identificación del límite norte expresada en el texto de la indicación sustitutiva. Consideró más propio definir un límite sencillo y entendible por todos cual sería una línea recta como lo es la Avda. Las Golondrinas.

Además, ha de tenerse presente el tamaño disminuido con que quedaría Talcahuano. Si a la superficie actual de 148,2 km², se le resta el territorio de la Base Naval que ocupa 33,47 km², Talcahuano quedaría apenas con 114,73 km², privándosele de áreas de expansión habitacional, de modo que Hualpén lo superaría en número de habitantes por ser allí donde se encuentran proyectos inmobiliarios en desarrollo y los terrenos de expansión habitacional más factibles.

En lo que se refiere a la atención de Salud Municipalizada, advirtió que el 95% de la población que reside en el tramo entre Las Golondrinas y el Eje Perales se atiende en el Consultorio Higueras y no en los Consultorios de Hualpencillo como han mencionado algunas autoridades.

Otra variable importante es el aspecto financiero del sistema de salud municipalizada, ya que actualmente el municipio aporta 1.200 millones de pesos de los cuales 750 millones, es decir un 60%, se deriva al sector Hualpencillo por el alto número de atenciones que allí se presta. Esto significa que el nuevo municipio deberá entregar un aporte considerable para mantener el sistema de atención por lo menos en iguales condiciones.

Enseguida, señaló que dentro del contexto regional, Talcahuano es hoy la comuna más poblada con 250.348 habitantes, superior incluso a Concepción (216.061), Los Angeles (166.556) y Chillán (161.953), que son capitales provinciales.

Dicha población se distribuye en un territorio comunal, como ya se ha señalado, (de 148,2 km²), que es uno de los más pequeños dentro de la región (lugar 47 de un total de 52 comunas).

Si se crea la nueva comuna considerando el límite en Las Golondrinas, Hualpén tendría una población de 86.720 habitantes y con el límite en el eje Perales alcanzaría a los 112.337 habitantes, es decir, existe una diferencia de 25.617 habitantes que a muy corto plazo serían recuperados.

En otro orden, hizo presente que los sectores poblacionales que se ubican entre el Puente Perales y Avda. Las Golondrinas, sector que se conoce como “Medio Camino”, corresponden a poblaciones de antigua data cuyos habitantes siempre se han considerado de Talcahuano, y de acuerdo a lo que han manifestado públicamente y por escrito a las autoridades y representación parlamentaria, no desean dejar de pertenecer a esta comuna.

Se refirió, a continuación, a la importancia medio ambiental de los Cerros Islas (Cerro San Miguel, Cerro San Martín y Cerro la U).

Es sabido que la contaminación generada por las actividades productivas se expanden hacia sectores alejados de las fuentes emisoras, la topografía y los vientos llevan los efectos de ésta hacia barrios lejanos, de allí la importancia de los cerros islas que se constituyen en una barrera natural entre el sector habitacional y el industrial.

Terminó expresando la inconveniencia de que parte de los cerros islas que protegen ambientalmente a los sectores habitacionales como son Higueras, Denavi Sur, Villa San Martín, etc., del sector industrial, pertenezcan a comunas distintas y que por divergencia de intereses que cambien los usos actuales y pierdan su condición de pulmón natural, todo lo cual hace necesario que se mantenga como un conjunto, permitiendo optimizar su rol.

Tras la intervención del señor Alcalde, los señores concejales de la comuna expusieron sus puntos de vista orientados especialmente a los hitos que deben servir de límite a la nueva comuna que se crea, privilegiándose por algunos los accidentes naturales del territorio y, por otros, referencias urbanas como ejes de calles o la existencia de avenidas de mayor relevancia, y en todo caso observándose la inclusión de establecimientos productivos y complejos comerciales que podrían quedar en uno u otro territorio comunal creando zonas de influencia socioeconómica, y la lejanía o cercanía de centros prestadores de servicios.

- - -

ACUERDO DE LA COMISIÓN MIXTA

Una vez concluida las audiencias la Comisión Mixta se abocó a la controversia producida, lográndose, en primer lugar, un acuerdo respecto de la creación de la comuna de "Hualpén" y perfilándose después dos criterios en lo relativo a sus límites; esto es, optar por la delimitación propuesta en el proyecto primitivo aprobado por el Honorable Senado, en junio de 1996, con las adecuaciones necesarias para ajustarlo a la realidad urbana actual, o bien preferir la proposición formulada por el Ejecutivo en su indicación sustitutiva.

La Comisión Mixta, por la unanimidad de sus miembros presentes, se decantó por respetar en este proyecto de ley los límites propuestos en el mensaje -los de la idea original-, para lo cual el Ejecutivo formuló la pertinente modificación a la indicación sustitutiva, toda que vez que incide en una materia que corresponde a su exclusiva iniciativa de ley.

\- - -

Conformaron el voto unánime de este acuerdo los Honorables Senadores señores Cantero, Coloma, Sabag y Viera-Gallo y los Honorables Diputados señores Barrueto, Becker, Escalona, Ortiz y Ulloa.

\- - -

Consignamos a continuación una breve descripción general de la indicación sustitutiva, enmendada según quedó dicho en lo que respecta a los límites de la comuna que se crea, que es el texto que esta Comisión Mixta someterá a ambas Cámaras como forma y modo de resolver la controversia producida.

El texto de dicha indicación está estructurado en dos artículos permanentes y seis disposiciones transitorias.

Mediante el artículo 1º permanente se crea la comuna de Hualpén y se fijan sus deslindes (durante el debate se precisó que el término nativo "Hualpén" significa roble vigilante o el que mira de lo alto).

El artículo 2º preceptúa que para los efectos del Fondo Común Municipal y la ley de Rentas Municipales la nueva comuna se entenderá incluida en los coeficientes de distribución del Fondo a partir del 1º de enero de 2004.

Las disposiciones transitorias regulan el funcionamiento de la comuna desde su creación, prescribiendo normas para agruparse con la comuna de Talcahuano en tanto no esté instalada su municipalidad; los recursos para financiar la administración transitoria y la instalación del municipio; la determinación del porcentaje de los cargos de planta de la Municipalidad de Talcahuano que deberán ser traspasados; los derechos y normas de protección del personal que estará en esa condición; la autorización para transferir muebles e inmuebles desde la comuna madre a la nueva que esta normativa crea; los créditos y obligaciones que incidan en el patrimonio de la nueva comuna; las normas sobre donaciones e inscripciones en los registros conservatorios y del registro civil que procedan, así como la exención de impuestos (artículos 1º a 3º transitorios).

Los artículos 4º a 6º transitorios imponen a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo el deber de coordinar los traspasos precedentemente señalados así como la inversión que se efectúe en el nuevo territorio comunal; la declaración de que en tanto no se modifiquen los distritos electorales y circunscripciones senatoriales continuarán vigentes sus actuales conformaciones territoriales y el reconocimiento de que lo dispuesto en esta ley es sin perjuicio de la normativa sobre instalación de nuevas comunas prevista en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

- - -

INFORME FINANCIERO

Prevenimos, finalmente, que durante el debate habido en la Comisión Mixta se tuvo a la vista un informe financiero del señor Director de Presupuestos que expresa que la aprobación de esta iniciativa no significa mayor gasto fiscal.

- - -

PROPOSICIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA

En consecuencia y como forma y modo de resolver la divergencia producida entre ambas Cámaras, esta Comisión Mixta tiene a honra sugerir al Honorable Senado y a la Honorable Cámara de Diputados acoger la indicación sustitutiva formulada por el Ejecutivo al proyecto aprobado en primer trámite constitucional por el Senado, con las enmiendas de que hemos dado cuenta precedentemente. Acompañamos al presente informe un comparado que contiene el proyecto aprobado en primer trámite, rechazado por la Cámara de Diputados, y la redacción de la

indicación sustitutiva propuesta por la Comisión Mixta. El texto de esta última es el siguiente:

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1º.- Créase la comuna de Hualpén, en la provincia de Concepción, Región del Biobío. Comprende la parte de la actual comuna de Talcahuano ubicada al sur del siguiente límite:

El bandejón central de la autopista de Concepción a Talcahuano, desde su intersección por la avenida Jorge Alessandri Rodriguez hasta su intersección por la prolongación de la avenida Bernardo O'Higgins; la avenida Bernardo O'Higgins, desde la autopista de Concepción a Talcahuano hasta la avenida Las Golondrinas; la avenida Las Golondrinas, desde la avenida Bernardo O`Higgins hasta el camino a Lenga; y, el camino a Lenga y su prolongación en línea recta, desde la avenida Las Golondrinas hasta el Mar Chileno.

Artículo 2°.- Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 14 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y las disposiciones pertinentes del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, entiéndase incluida la nueva comuna de Hualpén en los coeficientes de distribución del Fondo Común Municipal, a contar del 1 de enero de 2004.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 1° transitorio.- Durante el período en que la comuna de Hualpén, creada por esta ley, no tenga instalada su respectiva Municipalidad, se agrupará con la comuna de Talcahuano, para los fines que establece el artículo 107 de la Constitución Política de la República. Para efectos de la administración de la comuna de Hualpén, la Municipalidad de Talcahuano, en la que recaerá transitoriamente esta función, deberá llevar presupuesto y contabilidad únicos, sin perjuicio de que internamente se consagre un procedimiento que permita llevar en forma separada y por comuna, ambas actividades, a partir de los treinta días siguientes a la publicación de la presente ley, con el propósito de preparar la futura administración de la nueva comuna.

Para los efectos señalados en el inciso precedente, la municipalidad de Talcahuano deberá recabar la asesoría permanente y durante todo el proceso, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, asesoría que ésta podrá ejercer directamente o con la colaboración del Intendente Regional, con el propósito de velar por una equitativa y adecuada administración de la nueva comuna.

La referida Subsecretaría y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Intendente Regional del Biobío, efectuarán un estudio del costo total que implicará la instalación de la nueva municipalidad, cuyos resultados deberán remitirse al Presidente de la República.

Autorízase al Presidente de la República para que, una vez evacuado el estudio mencionado, destine parte de los recursos del Fondo Común Municipal que correspondan a la comuna de Hualpén, para financiar la instalación de su municipalidad. Esta destinación de recursos deberá efectuarse de forma tal de no afectar el regular funcionamiento y financiamiento de los servicios que se prestan a la agrupación de comunas.

Artículo 2° transitorio.- Facúltase al Presidente de la República para que en el plazo de un año contado desde la vigencia de esta ley, mediante decreto con fuerza de ley, expedido por intermedio del Ministerio del Interior, el que deberá ser suscrito además por el Ministro de Hacienda, determine el porcentaje de los cargos de la planta de la Municipalidad de Talcahuano que deberá ser adscrito a la planta de la Municipalidad de Hualpén, ponderando, para este efecto, la proporción de la población aportada a la nueva comuna por la comuna originaria. La citada proporción deberá determinarse, cuando sea procedente, respecto de cada una de las plantas reguladas en la Ley N° 18.883.

En ejercicio de la señalada facultad, el Presidente de la República fijará, asimismo, la planta de personal de la Municipalidad de Hualpén y los requisitos de ingreso y promoción de los cargos.

El alcalde de la Municipalidad de Talcahuano, mediante decreto alcaldicio, identificará los funcionarios titulares que se traspasan a la Municipalidad de Hualpén, en cuya planta deberá nombrarlos el alcalde de esta última comuna, a contar de la instalación del nuevo municipio, a fin de proveer los cargos según la proporción establecida precedentemente. El nombramiento de este personal se hará sin sujeción a las normas sobre concurso de la ley N° 18.883, debiendo, en todo caso, cumplir con los requisitos de ingreso correspondientes.

Los cargos de los funcionarios que se traspasen se entenderán suprimidos en la planta de la Municipalidad de Talcahuano, una vez efectuado el nombramiento a que se refiere el inciso anterior.

Los traspasos de personal referidos se efectuarán sin solución de continuidad y sin que puedan ser disminuidas las remuneraciones que percibían. Si el nuevo cargo fuere de menor grado, los respectivos servidores percibirán la diferencia por planilla suplementaria,

imponible y reajustable en la misma oportunidad y porcentaje que las remuneraciones del sector municipal.

Artículo 3° transitorio.- Autorízase a la Municipalidad de Talcahuano para transferir el dominio, a título gratuito, a la Municipalidad de Hualpén, de los bienes inmuebles de su propiedad situados en el territorio de la nueva comuna. Asimismo, se autoriza a la Municipalidad de Talcahuano para transferir a la Municipalidad de Hualpén, también a título gratuito, los bienes muebles que guarnecen dichos inmuebles y los demás que convengan los respectivos alcaldes.

El traspaso de los créditos y obligaciones de la Municipalidad de Talcahuano, que correspondan o incidieren en el patrimonio o en la administración de la nueva comuna, se efectuarán de común acuerdo por ambos alcaldes y sus respectivos concejos.

Las donaciones efectuadas a la Municipalidad de Hualpén, por aplicación de lo dispuesto en los incisos precedentes, no requerirán del trámite de insinuación judicial a que se refiere el artículo 1.401 del Código Civil y estarán exentas del impuesto a las donaciones establecido en la ley N° 16.271.

Por su parte, los Conservadores de Bienes Raíces y el Servicio de Registro Civil e Identificación, procederán a inscribir, respectivamente, los inmuebles y vehículos a nombre de la Municipalidad de Hualpén, en virtud de requerimiento escrito del alcalde. La transferencia de los bienes indicados estará exenta de impuesto y de los derechos que procedan por tales inscripciones.

Artículo 4° transitorio.- Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes, durante el período de administración transitoria, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, con la colaboración del Intendente Regional, deberá coordinar, entre otras materias, los traspasos a que se refiere el artículo precedente, como asimismo, la inversión que se efectúe en el territorio de la comuna de Hualpén, con el propósito de velar por una equitativa y adecuada instalación de la nueva comuna.

Artículo 5° transitorio.- En tanto no se efectúe la modificación correspondiente al Título Final de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, sobre distritos electorales y circunscripciones senatoriales, continuará vigente para todos los efectos legales su actual conformación territorial.

Artículo 6° transitorio.- Lo dispuesto en la presente ley, se entiende sin perjuicio de las normas sobre instalación de nuevas municipalidades, establecidas en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas el 16 de diciembre de 2003, con asistencia de los Honorables Senadores señora Frei (Presidenta) y señores Coloma, Ríos, Sabag y Viera-Gallo, y de los Honorables Diputados señores Barrueto, Escalona y Ulla; y 6 de enero del año 2004, con asistencia de los Honorables Senadores señores Sabag (Presidente accidental), Cantero, Coloma y Viera-Gallo; y de los Honorables Diputados señores Barrueto, Becker, Escalona, Ortiz y Ulloa.

Sala de la Comisión, a 9 de enero de 2004.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión