

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, REGIONALIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL.

BOLETÍN Nº 3436-07-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social pasa a informar el proyecto de reforma constitucional individualizado en el epígrafe, en primer trámite constitucional y reglamentario.

El proyecto en informe tiene por finalidad introducir un conjunto de enmiendas a la Constitución Política sobre variados tópicos vinculados al gobierno y administración interior del Estado, con miras a avanzar cualitativamente en el proceso de descentralización, tras cumplirse una década de la puesta en aplicación del sistema de descentralización que estableció la reforma de 1991 a la Carta Fundamental.

Se designó **Diputado Informante a la señora Caraball, doña Eliana.**

Cabe señalar que **el proyecto en referencia fue aprobado, en general, por asentimiento unánime.**

Por tratarse de una normativa que incide en la modificación de disposiciones contenidas en los Capítulos V y XIII de la Constitución Política, **la reforma debe contar con la aprobación de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, al tenor del artículo 116** de aquella.

El proyecto de reforma constitucional **no requiere trámite de Hacienda.**

Durante el estudio de esta iniciativa, la Comisión contó con la asistencia y participación del ministro del Interior, don José Miguel Insulza; de la subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, doña Adriana Delpiano; de los asesores jurídicos de esa repartición, señores Rodrigo Cabello y Eduardo Pérez; de los profesores de derecho constitucional, señores Raúl Bertelsen, Juan Carlos Ferrada, Humberto Nogueira, Teodoro Ribera y Francisco Zúñiga; y de los expertos en descentralización, señores Sergio Boissier y Esteban Marinovic.

I.- ANTECEDENTES

A) El Mensaje.

El Mensaje recuerda que con fecha 12 de noviembre de 1991 se promulgó la ley Nº 19.097, que introdujo modificaciones al Capítulo XIII de la Constitución Política, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado. Uno de los pilares de dicha reforma consistió en el establecimiento de los denominados “gobiernos regionales”, integrados por el intendente y el Consejo Regional (CORE), como instancias con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

Posteriormente, el 11 de noviembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que regula el nuevo sistema de gobierno y administración regional previsto en la Constitución, comprendiendo, entre otras materias, las competencias y atribuciones de los órganos constitutivos del mencionado gobierno, el mecanismo de elección de los miembros del CORE, el presupuesto y el patrimonio de aquél.

De este modo, los gobiernos regionales han enterado diez años de funcionamiento, durante los cuales las regiones se han ido adaptando paulatinamente al nuevo sistema de administración regional, asumiendo un rol protagónico en las decisiones que afectan a su propio desarrollo.

Paralelamente, en este decenio se ha hecho evidente la necesidad de introducir ciertas adecuaciones al sistema imperante, incorporando avances al proceso de descentralización que se inició en el año 1991.

Estas adecuaciones e innovaciones no sólo se refieren a los contenidos de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, sino que también imponen la necesidad de introducir determinadas enmiendas a la Constitución Política, con el propósito de avanzar cualitativamente en este proceso de descentralización.

Entrando luego a un análisis a grandes rasgos del contenido de las modificaciones propuestas a través del proyecto en cuestión, el Mensaje se detiene en los siguientes puntos:

1) Número de Regiones.

Al respecto, se suprime la referencia constitucional al número de regiones del país, trasladando esta determinación al ámbito legal -aunque de quórum calificado-, y radicando la iniciativa sobre la materia exclusivamente en el Presidente de la República, en atención a que a éste compete el gobierno y la administración del Estado.

Por otra parte, y complementando lo anterior, se contempla un mandato al legislador orgánico constitucional para que regule un procedimiento específico acerca del estudio y evaluación de toda modificación político-administrativa.

Con estas enmiendas se trata de consagrar un mecanismo más expedito que el actual -la ley y no la Constitución- para la adecuación del componente territorial en el proceso de descentralización.

Agrega el Mensaje que los significativos cambios en materia económica, demográfica, de infraestructura y geopolítica que se han venido sucediendo en el país como lógico corolario del desarrollo económico-social y la profundización del esfuerzo descentralizador, han ido destacando al componente geográfico como un elemento sustantivo de este proceso, elemento que en la práctica no ha resultado necesariamente armónico con la nueva forma de administración.

A este respecto, hay que considerar que la actual división geográfica de nuestro territorio, por un lado, y la puesta en marcha

del proceso de descentralización, por el otro, se implementaron en situaciones políticas e institucionales muy distintas. Por ello, es posible afirmar que tanto los criterios inspiradores como los objetivos de uno y otro proceso fueron diversos.

En síntesis, la reforma constitucional sobre el tópico apunta a facilitar los mecanismos de construcción institucional, de manera de provocar el reencuentro armónico entre los criterios y objetivos de ambos procesos: la regionalización y la descentralización.

2) Estatuto Especial.

Un segundo aspecto que aborda el proyecto dice relación con la necesidad de reconocer en la propia Carta Fundamental la particularidad de algunos territorios insulares, en los que la organización del gobierno regional y local no ha resultado adecuada.

Se trata de ciertas zonas del país cuya especialísima condición geográfica las mantiene al margen, o bien rezagadas, en materia de desarrollo social o económico frente al resto del territorio nacional. La experiencia demuestra que en estos casos los mecanismos institucionales y económicos tradicionales, incluido el proceso de descentralización en marcha, resultan insuficientes o inadecuados, de lo que cabe colegir la intervención del Estado como única vía para superar las trabas señaladas.

En armonía con dicho diagnóstico, se propone conferir un mandato al legislador orgánico constitucional para establecer las modalidades de gobierno y administración que configurarán el estatuto especial que regirá en las referidas zonas del país. Atendido el carácter excepcional de este mecanismo, se acota la aplicación del mencionado estatuto especial a Isla de Pascua y al Archipiélago Juan Fernández.

3) Potestad Reglamentaria del Intendente.

A continuación, y en otro orden de materias, el proyecto propone consagrar a nivel constitucional una potestad reglamentaria propia del Intendente, entendida como una extensión de la respectiva facultad del Presidente de la República -que a éste le asiste en su calidad de Jefe de Estado-, y que se confiere al Intendente por ser su representante natural e inmediato en la región.

Así, se otorga al intendente la atribución de dictar las normas que estime convenientes para la ejecución de las leyes en la respectiva región, sujetándose, en todo caso, a las regulaciones reglamentarias nacionales, y previéndose al efecto el control de legalidad por parte de la Contraloría General de la República.

De este modo, y en ejercicio de tal potestad, el representante directo del Presidente de la República en la región podrá regular la ejecución de la ley en aquello que es propio o particular al respectivo ámbito territorial.

4) Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional.

Con el fin de reforzar y perfeccionar la actual regulación constitucional aplicable al Intendente, el proyecto plantea consagrar en

la Carta Fundamental la calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional que dicha autoridad ostenta.

Vinculado a lo anterior, se instituye al Intendente como agente prioritario en la promoción del desarrollo en la región, manteniendo la presidencia del CORE.

Asimismo, se reitera la actual atribución del Intendente para coordinar, supervigilar y fiscalizar los servicios públicos que operan en la región.

Con el propósito de reforzar la señaladas atribuciones, se otorga al Intendente la facultad de delegar en los gobernadores el ejercicio de sus atribuciones en el nivel provincial, cuando las características del territorio así lo aconsejen.

Todo ello -al decir del Mensaje- procura darle un perfil más nítido al Intendente en las tareas de “administración regional”, dirigiendo el conjunto de sus competencias y atribuciones al esfuerzo del desarrollo regional.

5) Elección del Consejo Regional.

En esta materia el proyecto incorpora una innovación sustantiva, ya que consagra la elección popular, mediante sufragio universal, de los consejeros regionales, cuya generación hasta ahora le ha correspondido al cuerpo electoral conformado por los concejales municipales de cada provincia.

Al mismo tiempo, se encomienda al legislador orgánico determinar el sistema electoral bajo el cual la ciudadanía elegirá popularmente a este cuerpo colegiado.

En cuanto al sentido de esta modificación, se señala que después de diez años de funcionamiento de los gobiernos regionales ha quedado en evidencia la necesidad de provocar un mayor involucramiento de la ciudadanía en el devenir de su región. Lo anterior no implica desconocer que la generación democrática indirecta de los representantes regionales fue un paso importante en el proceso de descentralización, aunque insuficiente para garantizar la plena participación de la ciudadanía regional en la búsqueda del desarrollo de los territorios que la cobijan.

El Ejecutivo estima que el origen ciudadano de estos representantes hará más tangible y permanente su responsabilidad política, al constituirse en directos mandatarios de la ciudadanía, además de fortalecer la identidad regional y promover la constitución de actores locales.

La participación directa de los ciudadanos en la generación de sus mandatarios regionales imprime mayor fortaleza, legitimidad y autenticidad a la representación, lo cual contribuye a un mayor nivel de compromiso y responsabilidad en el desafío de ir creando región. El nuevo mecanismo propuesto constituye una expresión concreta de profundización de la democracia en el esquema de descentralización.

6) Transferencia de Competencias.

Se propone un mecanismo concreto para la transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Para tal efecto, se consagra dentro de las atribuciones del Presidente de la República la facultad de traspasar a uno o más gobiernos regionales, mediante decreto supremo, determinadas competencias, sean éstas del nivel central o de los servicios públicos que operen en la región, con los recursos y personal correspondientes al ejercicio de las mismas. Tales facultades han de ejercerse de acuerdo a las órdenes e instrucciones que imparta el Intendente, en consideración a su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

Con esta enmienda se procura reforzar las capacidades de gestión de los gobiernos regionales, otorgándoles nuevos instrumentos de planificación y ejecución de las políticas públicas que a dichos entes descentralizados les corresponde formular y aplicar regionalmente.

Destaca el Mensaje que la administración desde la región de determinadas competencias nacionales o sectoriales puede llegar a constituir una gran herramienta de gestión efectiva y acción directa por parte de los gobiernos regionales. Es por ello que la transferencia deberá sustentarse en una decisión fundada y justificable por parte del Ejecutivo, debiendo los gobiernos regionales demostrar previamente su real capacidad para asumir el ejercicio de las competencias que se traspasan.

Por último, se encomienda a la ley orgánica constitucional regular las condiciones, requisitos y procedimientos para que opere la referida transferencia de competencias.

7) Convenios de Programación.

Sobre este tópico, el proyecto amplía la actual cobertura de los denominados “convenios de programación” de inversión pública en las regiones. Hoy día sólo pueden participar en la celebración de tales convenios los gobiernos regionales y los ministerios. De acuerdo a la reforma propuesta, también podrán suscribirlos los municipios y los gobiernos regionales entre sí.

8) Gobierno Interior.

En esta materia se pretende reforzar la función - actualmente encomendada a los gobernadores- de ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente la que dice relación con el mantenimiento del orden público y la seguridad en la provincia.

Al consagrarse constitucionalmente esta función preferente para los gobernadores, se define para ellos un ámbito de competencias específicas a las que deben abocarse especialmente, sin perjuicio de las demás funciones que les corresponden en materia de coordinación y supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.

Esta modificación debe armonizarse con aquélla que asigna al intendente una dedicación prioritaria a las tareas de “administración regional”, dirigiendo el conjunto de sus competencias y atribuciones al esfuerzo del desarrollo regional.

9) Participación Intrarregional.

Se propone suprimir el denominado Consejo Económico y Social, que la Constitución Política hoy contempla en el nivel provincial.

Tal medida -asegura el Mensaje- no hace más que recoger la realidad que ha caracterizado a estos cuerpos colegiados desde su establecimiento constitucional en el año 1991, a saber las dificultades para lograr, no ya su funcionamiento, sino incluso su propia instalación.

Por tal motivo, se estima preferible que la propia ley orgánica -por mandato constitucional- regule el tópico de la participación ciudadana en el nivel provincial, sin que ello tenga necesariamente que asumir una estructura formal.

En armonía con ese principio, la normativa orgánica deberá establecer, con un cierto margen de flexibilidad, las bases que permitan consagrar mecanismos de participación intrarregional, las cuales debieran ser definidas por los gobiernos regionales atendiendo a su propia realidad territorial.

10) Áreas Metropolitanas.

El proyecto propone también la consagración constitucional de un mecanismo de administración especial para las denominadas "áreas metropolitanas", con el objeto de velar por la prevención y solución de la problemática común que afecta a las zonas comprendidas en dichos ámbitos territoriales.

En armonía con lo anterior, se dispone que la ley orgánica constitucional respectiva regule el régimen específico de administración para las áreas metropolitanas.

Fundamentando el tratamiento de esta materia a nivel constitucional, lo que es un hecho inédito, el Mensaje señala que hay desafíos muy característicos de estos territorios, que superan con creces las competencias municipales, obligando por lo tanto a una coordinación entre ellas, que normalmente es muy difícil o imposible de conseguir. Asimismo, se advierte que incluso para los gobiernos regionales con asiento en estas áreas metropolitanas la solución de tal problemática común sobrepasa sus propias atribuciones y recursos financieros.

Dicho vacío ha sido suplido con un conjunto de respuestas incompletas o inapropiadas para la eficiente administración de esos ámbitos territoriales.

Cabe señalar que el proyecto encomienda la administración de las áreas metropolitanas a los gobiernos regionales hoy competentes en tales territorios, confiriéndoles, al efecto, atribuciones especiales y aun excluyentes de las establecidas para las municipalidades y los servicios públicos con facultades en los mismos territorios.

11) Otras Modificaciones.

Finalmente, el proyecto de reforma constitucional contempla otras enmiendas, de carácter misceláneo, destinadas a la actualización o concordancia de algunos preceptos del Capítulo XIII de la Constitución.

Así, se modifica la normativa sobre requisitos para ser nombrado o elegido en los cargos de autoridades del gobierno interior (intendente, gobernador, etc.), haciéndolos expresamente aplicables al cargo de alcalde, lo que resulta congruente con el sistema de elección separada de alcalde y concejales.

También se suprime el requisito de residencia para intendentes y gobernadores, por estimarse que éste limita de manera inapropiada la facultad de nombramientos de cargos de confianza.

B) Intervenciones en el seno de la Comisión.

Por referirse el proyecto de reforma constitucional a un conjunto de materias de gran proyección para el futuro del proceso descentralizador, la Comisión estimó pertinente escuchar las opiniones y sugerencias de autoridades del Gobierno (como autor de la iniciativa), de profesores de derecho constitucional y especialistas en la materia en examen. A continuación se ofrece una síntesis de los planteamientos que unos y otros vertieron en el seno de la Comisión.

i) Ministro del Interior, don José Miguel Insulza.

Dos de los temas más importantes que aborda la iniciativa son las Áreas Metropolitanas y el Estatuto Especial para los territorios insulares, específicamente Isla de Pascua y Juan Fernández. En cuanto al primer punto, es una realidad que las zonas metropolitanas densamente pobladas presentan problemas de gestión, lo que deriva en buena medida de nuestro modelo de municipio, orientado a un territorio más bien reducido. Para superar o, al menos, paliar estos inconvenientes, se propone crear un régimen de administración especial para tales zonas, a cargo de los gobiernos regionales, que tendrán atribuciones incluso por sobre las de las municipalidades afectadas en algunos aspectos, como podría ser, por ejemplo, el tratamiento de los residuos domiciliarios. En todo caso, será la ley orgánica constitucional pertinente la que regule la forma en que se ejercerá esa administración especial. En lo que atañe a los territorios insulares, destacó que ya se han formado grupos de trabajo que están abocados al tema. Al igual que en el caso de las Áreas Metropolitanas, hay un diagnóstico claro de la situación, a saber, que el hecho de depender los territorios insulares del intendente respectivo hace que ellos estén postergados en su desarrollo. Esta afirmación es particularmente válida para Isla de Pascua, por la distancia que la separa del continente. La reforma busca crear vínculos más directos entre los habitantes de estas posiciones y la autoridad política central. Cabe precisar, eso sí, que el proyecto en estudio posibilita que haya un Estatuto Especial para los territorios aludidos, pero no lo dicta. De ello se colige que ni Isla de Pascua ni Juan Fernández tendrán necesariamente autonomía administrativa.

Por otro lado, el Ejecutivo ve con cautela el asunto de la creación de regiones, y en tal virtud se exige una ley de quórum calificado, y de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, para establecer una nueva.

En un plano distinto, la reforma constitucional separa nítidamente las funciones del intendente de las del gobernador. El primero es concebido como el “órgano ejecutivo” del gobierno regional, es decir, como el administrador de la región; en tanto que al gobernador se le encomienda principalmente el resguardo del orden público en la provincia y la seguridad de sus habitantes y bienes.

Vinculado al tema de los consejos regionales, se estipula la elección directa de los consejeros por la ciudadanía, para darles un mayor grado de representatividad.

Acerca del tópico de la participación en cada región, se suprimen los Consejos Económicos y Sociales Provinciales (CESPROS), encargando a la ley orgánica constitucional regular las modalidades que revestirá dicha participación.

También cabe poner de relieve el establecimiento de servicios públicos descentralizados, y no meramente desconcentrados como ocurre hoy. Se contempla, por otra parte, la transferencia vía decreto supremo de competencias hacia los gobiernos regionales, debidamente justificada.

Asimismo, se amplía la cobertura de los convenios de programación, incluyendo a los municipios dentro de los beneficiarios.

Por último, se suprime el requisito de residencia de dos años en la región respectiva tanto para los intendentes como los gobernadores, habida consideración que se trata de cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República.

El señor ministro recalcó que la reforma en discusión contiene una normativa habilitante, esto es, permite crear regiones, como también descentralizar y traspasar competencias a los gobiernos regionales, pero no lo hace en el mismo texto constitucional. Admitió que el proyecto no aborda el tema de la descentralización fiscal, por lo que habrá que estudiar otras fórmulas que permitan dinamizar las economías regionales (estímulos a la inversión, por ejemplo). Sean cuales fueren los cambios que haya que hacerle al proyecto para perfeccionar el proceso de descentralización, hay una opinión bastante extendida en cuanto a que Chile no tiene tamaño ni vocación para ser un país federal. Por lo demás, la experiencia de los países del cono sur -Argentina y Brasil- que han adoptado esa modalidad de organización político-administrativa no ha sido del todo exitosa. Aun así, el gobierno no está cerrado a una discusión a fondo acerca del tópico.

ii) Señor Humberto Nogueira.

El abogado constitucionalista arriba individualizado planteó en los siguientes términos su posición frente al proyecto de reforma constitucional en referencia.

1) La primera enmienda a la Carta Fundamental se refiere a la supresión en el artículo 45 del vocablo “trece”, alusivo al número de regiones existentes. Vinculado a lo anterior, se modifica el artículo 99, en términos de que la creación, modificación y supresión de regiones sea materia de ley de quórum calificado, flexibilizando los requisitos para alterar la división político-administrativa del país. La propuesta del Ejecutivo es positiva en principio, ya que permite, además de la creación de regiones, el eventual reagrupamiento de éstas,

potenciando su desarrollo autosustentable. Por otro lado, la reforma propugna que sea una ley de rango orgánico constitucional la que fije el procedimiento para el estudio y evaluación de las modificaciones a la división territorial, y aquí se plantea la cuestión de que si no se observan tales procedimientos se incurriría en vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad, respecto de los cuales el proyecto no consagra un mecanismo de control.

Profundizando en el tópico de la eventual creación de nuevas regiones, el señor Nogueira dijo que es de especial relevancia y preocupación a la vez, porque pueden malograrse los avances experimentados por el proceso de descentralización. Cabe la inquietud de que cada provincia quiera convertirse en región, en circunstancia que varias de aquéllas no tienen viabilidad, pues carecen del potencial adecuado. Desde su punto de vista, lo que cabría analizar es una eventual reducción del número de regiones: una que abarque el Norte Grande; otra el Norte Chico; la Región Metropolitana; una región que comprenda la zona central hasta el norte de la actual VIII región; refundir las regiones VIII, IX y eventualmente la X en una sola, manteniendo finalmente las regiones de Aysén y Magallanes, por sus particularidades. Debería, en síntesis, avanzarse en el marco de un Estado unitario hacia una creciente descentralización administrativa y financiera, con autoridades regionales efectivamente representativas de la comunidad regional. Lo ideal es que las funciones de gobierno y administración en la región estén separadas, lo cual en modo alguno implica un giro federalista.

2) En el citado artículo 99 del Código Político se incorpora un inciso cuarto, nuevo, que contempla un estatuto especial en materia de gobierno y administración en beneficio de Isla de Pascua y de Juan Fernández, el cual deberá ser regulado por una ley orgánica constitucional. Al respecto, se plantea la duda de si es conveniente conferir un régimen jurídico propio únicamente a los territorios insulares, o merecen tenerlo también algunos territorios aislados ubicados en el continente. Deberían considerarse, a su juicio, ambas alternativas, para propender a la integración armónica de todos los sectores de la nación, al tenor del artículo 1º de la Carta Magna. Finalmente, hay que ser cautos en la materia, de modo de tomar los resguardos necesarios para que el otorgamiento del estatuto especial no implique avanzar hacia una virtual independencia de las posesiones insulares, particularmente -dada su lejanía- en el caso de Isla de Pascua. Lo anterior, sin embargo, escapa al dominio jurídico y se sitúa más bien en la esfera de la prudencia política.

3) Otro tema de gran relevancia que, a su juicio, aborda la reforma constitucional, es el que dice relación con el papel del intendente, modificándose los artículos 100 y 102. La primera idea que hay que tener presente en esta materia es que el intendente cumple dos funciones distintas. Por un lado, es un órgano desconcentrado del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve discrecionalmente. Desde esta perspectiva, el Jefe de Estado imparte instrucciones y órdenes a los intendentes, relacionándose con ellos por intermedio del ministro del Interior, según el artículo 99 de la ley N°19.175. La función de gobierno del intendente abarca aspectos como la protección de las personas y de sus bienes, la supervigilancia de aduanas y fronteras, etc. De otra parte, el intendente es el órgano ejecutivo del gobierno regional, al que incumbe administrar la región correspondiente junto con el Core.

Sobre este trasfondo conceptual, el proyecto le otorga facultades normativas al intendente, para dictar disposiciones de carácter general y obligatorio. Surge la reflexión de si tal potestad se refiere únicamente a

la función de gobierno, o también comprende la función como ejecutivo del gobierno regional. A primera vista, y considerando la ubicación que tiene el precepto en el articulado de la Constitución, pareciera que tal potestad sólo apunta al rol de gobierno interior del intendente. Sin embargo, no puede descartarse que la reforma apunte a los dos aspectos consignados, en cuyo caso el proceso de descentralización sufriría un revés.

En una óptica diferente, llama la atención que nuestro modelo de descentralización territorial carezca, aparentemente, de una meta prefijada. Esto explicaría una cierta desorientación del legislador y del propio constituyente, lo que se traduce en un proceso descentralizador más bien formal, en que el poder de decisión continúa concentrado en gran medida en la figura del intendente. En su concepto, es necesario separar claramente la función de gobierno interior de la tarea de administración superior de la región. Manteniendo centralizada la función de gobierno, podría estudiarse la idea de que, en vez de ser el intendente el órgano ejecutivo del gobierno regional, sea el propio Core quien designe a la persona que cumplirá ese cometido, o bien la misma ciudadanía la elija. Por lo demás, esta última alternativa es congruente con el sistema de elección popular de alcaldes y concejales. También podría barajarse la posibilidad de que el intendente continúe desempeñándose como ejecutivo del gobierno de la región, pero actuando con autonomía respecto del Presidente de la República en lo que concierne a ese rol.

4) Enseguida, el proyecto del Ejecutivo aborda el tema de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, propiciando para ello la reforma del artículo 103 de la Carta Fundamental. Hay que recordar sobre este punto que el artículo 67 de la ley N°19.175 permite tal transferencia, exigiendo que ella se efectúe por ley.

5) Es positiva, por otro lado, la proposición de ampliar los actores susceptibles de celebrar convenios de programación, dando cabida a la posibilidad de que ellos sean suscritos entre los gobiernos regionales, o bien por éstos y las municipalidades. La norma permitirá crear sinergias para el desarrollo.

6) A continuación, se modifica el artículo 105 de la Carta Magna, “constitucionalizando” dos funciones de gobierno interior propias de los gobernadores, que son la de mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes. Esta disposición ya está consagrada en la ley orgánica pertinente y lo que hace el proyecto es elevarla de jerarquía. Si bien la norma es positiva, debería aprovecharse la oportunidad de incluir en el texto otras funciones inherentes a los gobernadores, como la relativa a la supervigilancia del servicio de aduanas.

7) Otro tópico importante que aborda la iniciativa gubernamental es el de las “Áreas Metropolitanas”. En su concepto, es necesario dictar un estatuto especial que permita la convergencia de funciones y competencias ministeriales, regionales y locales.

8) Finalmente, no es positivo, a su juicio, eliminar el requisito de residencia de dos años en la región respectiva a los intendentes y gobernadores, como lo propone el Ejecutivo. Desde la mirada del gobierno regional, es conveniente que el órgano ejecutivo del mismo cumpla con el requisito consignado.

iii) Señor Francisco Zúñiga.

El experto en derecho constitucional formuló, en síntesis, las siguientes apreciaciones acerca del proyecto en comento.

1) La reforma constitucional implica un avance en ciertos aspectos, pero omitió la modificación del artículo 3º de la Carta Magna (que señala que el Estado de Chile es unitario y su territorio se divide en regiones), toda vez que ese precepto, a su juicio, tiene directa atinencia con el sistema de gobierno y administración regional, materia de la cual se ocupa el proyecto.

2) En un plano más específico, es positivo flexibilizar los requisitos para crear nuevas regiones, porque se rompe una división político-administrativa meramente burocrática y se incorporan a la evaluación elementos sociales, productivos, demográficos, etc. Un juicio más crítico, en cambio, le merece la propuesta de conferir un Estatuto Especial a Isla de Pascua y a Juan Fernández en la forma que lo plasma el proyecto. De acuerdo a éste, el mencionado Estatuto deberá regular lo concerniente al gobierno y administración de esos territorios insulares, debiendo hacerse la prevención de que en un Estado unitario como el nuestro la función de gobierno no puede ser objeto de un régimen jurídico especial. Con todo, hay que reconocer que en otros países latinoamericanos el ordenamiento jurídico contempla estatutos especiales para ciertos territorios, particularmente tratándose de aquéllos ocupados ancestralmente por etnias aborígenes.

A propósito del tópico de creación de regiones, manifestó que en España se crearon en la década de 1978 las Autonomías, como una forma de satisfacer las aspiraciones de las distintas regiones de ese país. En el caso chileno, existe el riesgo de que al flexibilizar la Constitución se generen demandas que atomicen la actual división administrativa.

3) En cuanto a la reforma del artículo 100, hay que tener en consideración que el intendente cumple hoy la función de gobierno interior y, a la vez, es el órgano ejecutivo del gobierno regional. Se trata de dos roles contrapuestos. El proyecto en discusión no establece el ámbito de la competencia normativa de aquél y del Core. Al mismo tiempo, se entrega a la Contraloría (desconcentrada regionalmente) el control de legalidad de los reglamentos que dicte el intendente. Sería conveniente, acerca de este tema, que se consagre además el control de constitucionalidad respecto de la potestad normativa del intendente.

4) La elección de los consejeros regionales por sufragio universal, al tenor del nuevo inciso segundo que se agrega al artículo 102, es concordante con el principio de profundización de la democracia a nivel regional. La reforma es positiva, porque transparenta la gestación de los consejeros, pero habría sido preferible que se especificara el sistema electoral que se empleará para el objetivo en cuestión (método mayoritario o proporcional), y el número de miembros que tendrá el Core.

5) Por otro lado, estimó que constituye un avance la supresión de los Consejos Económicos y Sociales Provinciales, que hoy carecen de significación.

6) Sobre la creación de las denominadas “Áreas Metropolitanas”, puntualizó que se trata de una figura jurídica que ya está consagrada en el artículo 104 de la ley N°19.175. Sin desconocer el avance que implica este paso, exteriorizó al mismo tiempo su aprensión de que dichas unidades puedan devenir en una estructura meramente burocrática.

7) Respecto a la modificación al artículo 113, eliminando el requisito de residencia en la región tanto para intendentes como gobernadores, se mostró partidario de que los requisitos de ingreso e idoneidad en la función pública estén plasmados en leyes especiales, sean orgánico constitucionales o estatutarias.

iv) Señor Teodoro Ribera.

El señor Ribera manifestó que, a su juicio, falta un planteamiento que sustente la regionalización y, por ende, la presente reforma constitucional. La cuestión fundamental es saber hacia dónde se desea llevar el proceso de regionalización. Contrariamente a lo que algunos sostienen, un adecuado marco conceptual ayuda mucho a la concreción práctica del modelo descentralizador.

El proyecto en examen propone reformas aisladas, que carecen de organicidad. Como se sabe, nuestra tradición jurídica descansa en la concepción de un Estado nacional centralizado. Ese acervo jurídico es valioso, pues ha evitado a lo largo de la historia muchos problemas que tuvieron otros países en la conformación de su identidad. Sin embargo, es un hecho irrefutable que hoy día las regiones exigen mayor participación en las grandes decisiones que les atañen.

El Estado unitario, si bien configura un elemento matricial del ordenamiento jurídico nacional, no implica descartar una profundización del proceso de descentralización en distintos ámbitos (educación, finanzas, etc.). Es efectivo, por otro lado, que existe una especie de aversión hacia el federalismo.

Cabe recordar que durante el gobierno militar se produjo la descentralización de la administración, pero no del poder. Luego, la reforma constitucional de 1991 significó un paso positivo, aunque algo apresurado. Ese año se crearon los gobiernos regionales, compuestos por el intendente y el consejo regional (Core). Lamentablemente, éste último carece de iniciativa en temas cruciales. El intendente, que es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República, es la figura clave del gobierno regional. Se ha sostenido que una señal evidente del grado de avance de la descentralización es el hecho de que el 50% de la inversión pública es de decisión regional; empero, se olvida que la resolución del Core en la materia se basa en proyectos cuya prioridad ha sido definida previamente por los ministerios correspondientes.

Desde su perspectiva, la regionalización ha tendido a facilitar al Presidente de la República la administración interior del Estado, pero quien detenta el poder real y efectivo es el Primer Mandatario. Es necesario, a estas alturas del proceso, delimitar el campo de atribuciones del gobierno central, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales (municipalidades).

Centrándose, a continuación, en el contenido específico del proyecto, el señor Ribera formuló las siguientes apreciaciones:

1) En cuanto al tema del número de regiones, es importante flexibilizar la Carta Magna en este aspecto. Con todo, lo esencial no radica en esa propuesta legislativa, sino en definir qué se desea hacer con las regiones, profundizando en aspectos tales como la identidad, la participación, la eficiencia administrativa, etc. Hoy día existen regiones con una gran superficie, lo que dificulta su administración; pero esa realidad no debería alentar una tendencia hacia la “provincialización” de las regiones. A su juicio, para resolver las demandas de los actores regionales bastaría en algunos casos con cambiar la capital regional o los límites entre una y otra región.

2) Sobre el Estatuto Especial para determinados territorios (Isla de Pascua y Juan Fernández), opinó que la iniciativa es acertada en términos generales, pero hay que precaver que no genere presiones de otros territorios para obtener un trato privilegiado sin mayor fundamento.

3) Acerca de la potestad reglamentaria que se confiere al intendente, señaló que ella sólo tiene sentido si quien va a ejercer tal atribución cuenta con un ámbito propio de competencia. En la práctica, la posibilidad del gobierno regional de dictar reglamentos es inexistente, debido a la frondosa legislación que entraba dicha iniciativa. Además, ha sucedido que mediante los reglamentos regionales se procura regular materias que caen en la esfera legal. En todo caso, si se desea consagrar esta potestad reglamentaria, debe establecerse previamente un ámbito de atribuciones propias, que no puede ser invadido por otras autoridades regionales o nacionales, en cuyo caso tendría que haber un control de constitucionalidad y de legalidad, en los términos que plantean los artículos 82 N°5 y 88 de la Carta Fundamental, respectivamente. Igualmente, habría que consagrar la facultad del gobierno regional de recurrir ante el Tribunal Constitucional cada vez que estime ser lesionado en sus atribuciones por otro órgano público, tal como lo puede hacer la Cámara de Diputados y el Senado cuando consideran que el Presidente de la República se ha inmiscuido en el campo propio de la ley a través de la potestad reglamentaria (artículo 82 N°12 de la Constitución Política).

4) La consagración en la Carta Fundamental del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional implicaría un retroceso en su opinión, pues lo transforma en el agente principal del desarrollo para la región. Ello, además, iría contra el espíritu de la reforma constitucional de 1991, oportunidad en que se habló de un proceso gradual, con miras a que en el futuro el intendente dejara de ser el ejecutivo del gobierno regional. Es importante tener en cuenta que hasta ahora los intendentes no han tenido mayores problemas en el seno de los Cores, porque la mayoría de los consejeros adhiere a partidos políticos de la coalición gobernante, pero ello puede variar a futuro, con las consiguientes dificultades para la gestión del intendente.

5) Respecto a la elección directa de los consejeros regionales, se trata indudablemente de una propuesta innovadora, porque desde la implementación del sistema los consejeros han sido elegidos de manera indirecta, lo que conlleva un menor grado de representatividad. Pese a este reparo, el sistema vigente ha funcionado relativamente bien, debiendo hacerse la prevención de que favorece a las comunas rurales y con menos población. En cambio, el nuevo mecanismo sería más beneficioso para los grandes conglomerados urbanos, lo que podría diluir la visión territorial de las necesidades de la región por parte de los consejeros. Otra característica del sistema actual es que la conformación provincial de los colegios electorales que participan en la votación de los candidatos al Core le confiere un gran poder a las provincias. Este factor determina una distribución de los recursos del FNDR por

provincia. De este modo, los consejeros, más que responder a la región en su conjunto, se preocupan por atender las necesidades de la provincia que corresponda. La reforma de la Carta Fundamental en la materia en análisis constituye una oportunidad propicia para corregir estas distorsiones.

6) En lo que atañe a la transferencia de facultades del Presidente de la República a los gobiernos regionales mediante decreto supremo, señaló que la modificación de la Constitución Política en este aspecto es positiva, aunque cabe recordar que el artículo 67 de la ley N°19.175 ya consagra esa figura. Al margen de ese comentario, hay que considerar que el traspaso de facultades es esencialmente revocable, porque se materializa mediante un decreto supremo.

7) En cuanto a la ampliación de los actores que pueden celebrar convenios de programación, incluyendo la hipótesis de que los suscriban los gobiernos regionales y los municipios, expresó que en la práctica ya opera esta última modalidad, no siendo objetada por la Contraloría.

8) Respecto a las nuevas funciones de gobierno interior, la reforma apunta en la dirección correcta, pero con la siguiente salvedad: el actual inciso segundo del artículo 105 confiere al gobernador la atribución de supervigilar a los servicios públicos existentes en la provincia, en circunstancia que el nuevo inciso segundo del artículo 101 que se propone entrega al intendente la facultad de ejercer la coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos que operen en la región, lo que a su juicio plantearía una superposición de funciones.

9) Sobre la supresión de los Consejos Económicos y Sociales Provinciales (CESPROS), hay que reconocer que estas entidades no han funcionado y, peor aún, ni siquiera se han instalado como tales. En su reemplazo se incorpora una norma (meramente programática y ambigua, en su concepto), que encomienda a la ley orgánica constitucional establecer, a iniciativa del intendente, mecanismos de participación al interior de cada región.

10) Finalmente, en lo que dice relación con las Áreas Metropolitanas, sostuvo que la problemática debería abordarse de otra manera, esto es, extendiendo las atribuciones de los gobiernos regionales para atender las necesidades que rebasan el ámbito comunal, sin necesidad de crear esta nueva estructura.

v) Señor Raúl Bertelsen.

El experto en derecho constitucional señaló, en primer lugar, que se echa de menos en el proyecto una definición constitucional básica, a saber, si se desea una descentralización política o administrativa. En el primer caso los órganos de poder deben ser generados en cada región, sea directa o indirectamente. En la descentralización administrativa, en cambio, se trata de profundizar el poder de decisión de los entes descentralizados en aspectos normativos, financieros, etc. No cabe duda que Chile optó por el segundo esquema. En su opinión, el proyecto incurre en varias imprecisiones o contradicciones, que son las siguientes:

1) Se flexibiliza el requisito para crear nuevas regiones al eliminar en el artículo 45 de la Carta Fundamental el vocablo "13"

(alusivo al número de regiones en que se divide el país), pero no se señalan en el proyecto las pautas mínimas del procedimiento que deberán observarse para evaluar las modificaciones a la división política y administrativa. La norma propuesta sobre la materia es demasiado amplia.

2) Se consagra la potestad reglamentaria del intendente, lo que en su concepto no debería tener cabida, radicándose dicha atribución en el gobierno regional. Al margen de esa consideración, habría que precisar el sistema de control aplicable a los actos emanados de esa potestad.

3) Sobre la elección directa de los consejeros regionales, expresó que sería conveniente que ella tenga lugar conjuntamente con otras elecciones, para evitar la organización y los costos de un nuevo acto electoral. Además, y en otro orden de consideraciones, se puede presentar un clima de tensión por el hecho de que los consejeros sean elegidos popularmente, condición que no se da en el intendente.

4) Respecto a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales por parte del Presidente de la República, a través de decreto supremo, no resulta congruente con el principio de juridicidad -que es una de las bases del Estado de Derecho- que las competencias fijadas por ley puedan ser traspasadas por la vía señalada.

5) En materia de administración provincial, el proyecto señala que el gobernador ejercerá las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes. A su juicio, las provincias y, por ende, las gobernaciones, no se justifican por el irrelevante papel que cumplen en la actualidad. Análogo comentario vale para los Consejos Económicos y Sociales Provinciales, que la reforma suprime. Sería interesante, en cambio, facultar al intendente para nombrar delegados en una o más localidades.

6) Acerca de las Áreas Metropolitanas, sostuvo que la disposición que contiene el proyecto entraña riesgos políticos, sin perjuicio de su defectuosa formulación. La idea fundamental es que los gobiernos regionales puedan asumir las funciones propias de los servicios públicos y de las municipalidades en los territorios que la ley determine como "Áreas Metropolitanas", lo cual, como es lógico prever, provocará más de un conflicto de competencia.

vi) Señor Juan Carlos Ferrada.

La reforma constitucional sobre Gobierno y Administración Regional se viene gestando desde hace varios años. El eje del proyecto lo constituye la voluntad de avanzar en el proceso de descentralización, propósito que, a su juicio, se vería desvirtuado en dos aspectos: a) El reforzamiento de la figura del intendente, y b) El rediseño del modelo de administración regional, sin traspaso efectivo de poder a los órganos descentralizados.

El articulado del proyecto le mereció las siguientes observaciones específicas:

1) Sobre la creación de nuevas regiones, estimó positivo que no se fije su número en la Carta Fundamental. Junto con flexibilizarse el mecanismo para establecer otras regiones, radicándolo en una ley de quórum

calificado, se mantiene la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la materia.

2) Tocante al Estatuto Especial para Isla de Pascua y Juan Fernández, hizo ver que hay precedentes sobre la materia en el derecho comparado. Así, por ejemplo, está el estatuto de los territorios de ultramar de Francia. A su vez, la consagración de las Áreas Metropolitanas puede generar conflictos entre el intendente y los alcaldes de las comunas que las conformen, pues se afectaría la autonomía municipal.

3) Por otro lado, el proyecto consolida una determinada concepción del intendente, que debería superarse de acuerdo al espíritu que animó la reforma de 1991. Así, se “constitucionaliza” al intendente como ejecutivo del gobierno regional y, sin perjuicio de ello, se le confiere potestad reglamentaria, afectándose análoga potestad del Core, si bien esta última ha tenido un carácter más bien simbólico. El papel del intendente también se ve robustecido en virtud de la facultad que se le confiere de establecer las instancias de participación al interior de cada región, conforme a las bases generales que establezca la ley orgánica constitucional.

4) El mecanismo de elección directa de los consejeros regionales constituye un avance en relación al sistema actual, porque legitima a aquéllos. Hoy día la ciudadanía no tiene cercanía con estas autoridades. Cabe destacar que, de acuerdo a cómo está concebida la institución en comento, los consejeros son funcionarios públicos, lo que se refleja claramente en las votaciones en el seno del consejo. También ocurre que algunos consejeros muestran una gran dependencia en su actuar respecto de los parlamentarios de su zona. Es evidente, por otro lado, que la operatoria del esquema que nos rige tiende a “provincializar” la asignación de recursos al interior de las regiones.

A su juicio, los dos aspectos más positivos del proyecto de reforma constitucional son la implantación del mecanismo de elección directa de los consejeros regionales y la consagración de un Estatuto Especial para Isla de Pascua y Juan Fernández. El establecimiento de las Áreas Metropolitanas puede ser una medida acertada, pero hay que perfeccionar la norma respectiva.

vii) Señor Sergio Boissier.

El señor Boissier expuso que, desde su punto de vista, el proyecto de reforma constitucional propone medidas que pueden clasificarse en tres grupos:

I Modificaciones sustantivas. Ellas son las siguientes: a) Eliminación del vocablo “trece” en el artículo 45 de la Carta Fundamental, flexibilizando así el requisito para crear nuevas regiones. La idea es positiva, pero al mismo tiempo plantea la pregunta del futuro de la regionalización una vez que se abra la posibilidad de establecer nuevas regiones. Actualmente es partidario del concepto de “macro” regiones, en la medida que el fenómeno de la globalización impone la necesidad de ir adecuando las estructuras político-administrativas a la fluctuante realidad. Según su parecer, la globalización favorece el posicionamiento de los países pequeños cuyas actividades productivas están basadas en el principio de la diferenciación. En el plano de la estructura territorial, las circunstancias actuales aconsejan no apostar por un solo tipo de organización. Es ilustrativa y muy interesante la experiencia de Colombia en la materia. La Constitución Política de este país prevé que los 32 departamentos que

actualmente lo conforman se transformen a futuro en regiones, consultándose al efecto la participación ciudadana. Cabe recordar que Colombia es un estado unitario, en que los gobernadores son elegidos por sufragio popular, aunque el Presidente de la República tiene la facultad de removerlos bajo ciertas circunstancias; b) Elección directa de los consejeros regionales. La propuesta merece ser respaldada, porque significa avanzar en la descentralización política. Sin embargo, lo ideal habría sido proponer la elección de un Presidente regional (equivalente al prefecto francés), que trabaje mancomunadamente con el intendente; y, c) Establecimiento de las Áreas Metropolitanas, que son una realidad ineludible. Al respecto, hay que tener especial cuidado en regular oportuna y acabadamente este instituto jurídico nuevo, de manera que no se repita la experiencia de las Asambleas Provinciales, que consagró la Carta Fundamental de 1925 en una disposición que se convirtió en meramente programática, pues nunca se implementaron.

II Modificaciones semi sustantivas. a) Estatuto Especial para los territorios insulares (Isla de Pascua y Juan Fernández), que constituye una iniciativa loable; b) Consagración constitucional del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional. El proyecto persigue robustecer la capacidad de administración del intendente. En torno a este tema, hay que considerar que gobernar una región no es lo mismo que administrarla. La función de gobierno implica ejercer permanentemente la autoridad, conducir la sociedad hacia una meta determinada. Ello exige una alta capacidad intelectual, plasmada en la generación de proyectos políticos de raigambre regional; c) Nuevas atribuciones de los gobernadores en cuanto a orden y seguridad. Estas autoridades, en su concepto, deberían tener otras funciones más sustantivas; y d) Supresión de los Consejos Económicos y Sociales Provinciales. Tal determinación obedece sin duda a que dichos Consejos, en las escasas oportunidades en que se han constituido, no han sido actores relevantes en el quehacer de la provincia.

III Modificaciones formales. a) Ampliación de los actores que pueden celebrar convenios de programación; b) Consagración de la potestad reglamentaria del intendente; y c) Eliminación del requisito de residencia para los intendentes y gobernadores. En lo que atañe a este último aspecto, señaló que la medida implica una flexibilización, aunque por otro lado parece razonable exigir una cierta identidad del intendente o gobernador con el territorio donde le va a corresponder actuar. _

viii) Señor Esteban Marinovic.

El experto en descentralización sostuvo que el tópico ha sido discutido arduamente en las últimas cuatro décadas. El momento que vive el país obliga a adoptar una posición sobre el modelo de descentralización que se desea impulsar a futuro. Las regiones quieren asumir un rol más activo, asumir nuevas tareas. Advierte una especie de “tensión” en las regiones, debido a problemas no resueltos que dificultan la gobernabilidad y el desarrollo. Las deficiencias del sistema de planificación y descentralización determinan que no se estén explotando los potenciales que hay en ellas. En otros términos, los territorios están perdiendo competitividad.

Desde su perspectiva, cabría plantear un eje de trabajo que considere los siguientes componentes: 1) Político; 2) Técnico-Institucional; y 3) Recursos financieros.

Estos elementos deben actuar de manera integrada, porque un desequilibrio en el modelo generaría serios problemas. Si se fomentan expectativas sin acompañar los recursos financieros e institucionales adecuados, es probable que tengan que pagarse costos políticos muy elevados.

En el período 1990-1994 hubo avances importantes en el proceso de descentralización, pero al mismo tiempo se echó de menos un soporte técnico adecuado y hubo un bajo acceso a recursos. Posteriormente, en la Administración del ex Presidente Eduardo Frei (1994-2000) se entregaron más recursos a las regiones, pero se apreció cierta inconsistencia técnica y una presión social por la demora en los resultados.

La capacidad de conducción del proceso desde el nivel central se ha debilitado. Esa responsabilidad, que recayó hasta hace algunos años en Mideplán, corresponde hoy a la Subdere en el plano político. Frente a la desarticulación que ha sufrido el aludido ministerio, la cartera de Economía ha emprendido algunas acciones tendientes a fortalecer la gestión técnica. Al desequilibrio estructural se suma la duplicidad de funciones y competencias. Se hace, pues, imperiosa una dirección de alto nivel desde el centro y en las regiones.

Respecto al proyecto de reforma constitucional, estima que tiene una intencionalidad clara, pero la propuesta es incompleta, porque no asegura el equilibrio en el desarrollo de los factores de éxito ni la indispensable conducción integrada en el nivel nacional y regional.

En un plano más específico, la iniciativa impulsada por el Ejecutivo presenta las siguientes características:

- Flexibiliza el número de regiones, permitiendo un ajuste vital para la profundización exitosa de la reforma regional.

- Enfrenta el fortalecimiento de las variables políticas por la vía de la elección popular de los consejeros regionales.

- Fortalece la capacidad de conducción y gerencia en la región por la vía del intendente.

- Confiere potestad reglamentaria al intendente.

- Enlaza a los gobiernos regionales con los municipios, a través de los convenios de programación.

II.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL.

El proyecto apunta básicamente a avanzar cualitativamente en el proceso de descentralización, dando un nuevo impulso al proceso iniciado con la reforma de 1991 a la Carta Fundamental. En este sentido, se propugnan cambios en los capítulos V y XIII de la misma.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

A.- En General.

La Comisión compartió los fundamentos del proyecto de reforma constitucional impulsado por el Ejecutivo, dando su asentimiento unánime a la idea de legislar.

B.- En Particular.

Durante dicho trámite, la Comisión adoptó los siguientes acuerdos:

Artículo Único

Está dividido en 12 numerales, que incorporan varias modificaciones a la Constitución Política, y que recibieron de la Comisión el trato que en cada caso se señala:

Nº1

Éste, aprobado por unanimidad, suprime la referencia que hace el inciso primero del artículo 45 al número de regiones -trece- para efectos de la elección de los senadores, con lo cual la oración queda redactada en términos de que “El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país”.

Nº2

Este numeral reemplaza el inciso segundo del artículo 99, que señala que es materia de ley de quórum calificado, y por iniciativa del Presidente de la República, la modificación de los límites de las regiones, la creación, modificación o supresión de las provincias y comunas, como asimismo la fijación de las capitales de las regiones y provincias.

La norma sustitutiva consta de tres incisos, que pasan a ser segundo, tercero y cuarto:

El nuevo inciso segundo encomienda a una ley orgánica constitucional establecer el procedimiento para el estudio y evaluación de las modificaciones a la división política y administrativa del país.

A su vez, el inciso tercero propuesto precisa que la creación, supresión y modificación de las regiones, provincias y comunas, como asimismo la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley de quórum calificado, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El inciso cuarto, nuevo, señala que no obstante lo dispuesto en los incisos precedentes, el gobierno y administración de las zonas correspondientes a Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández se regirán por el estatuto especial que la ley orgánica constitucional respectiva establezca.

El numeral en referencia fue objeto de una indicación sustitutiva suscrita por la señora Caraball (doña Eliana) y por los señores Becker, Navarro, Quintana, Riveros y Valenzuela, aprobada por siete votos a favor y dos en contra, que reemplaza el actual inciso segundo del artículo 99 de la Carta Fundamental por dos nuevos incisos: el primero de ellos señala que la creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional; en tanto que el nuevo inciso tercero -análogo al contenido en el proyecto original- expresa que el gobierno y la administración de Isla de Pascua y de Juan Fernández se regirán por el estatuto especial que contemple la L.O.C. respectiva.

El debate sobre la modificación al precepto constitucional antes individualizado se centró en la conveniencia o no de encomendar a una ley de rango orgánico constitucional la regulación de un procedimiento de evaluación de las iniciativas tendientes a alterar la división político-administrativa del país, tal como lo proponía el texto original del proyecto.

Al respecto, el voto de mayoría se inclinó por suprimir ese párrafo del artículo 99, argumentándose que una norma de tal naturaleza implicaría una limitante que rigidiza injustificadamente el mecanismo de reforma de la división política. En efecto, someter cada proyecto de creación de región (por nombrar una de las situaciones que regula la norma) a un exhaustivo análisis previo para verificar si cumple con los parámetros de evaluación plasmados en la L.O.C. haría innecesaria la etapa de discusión específica de cada iniciativa, pues se supone que satisfaciendo esos requisitos ella califica para ser aprobada. Por otro lado, todo proyecto de ley, máxime si se trata de un Mensaje, contiene los fundamentos del acto legislativo. Así, el aludido procedimiento de evaluación estaría ínsito en la exposición de motivos del Mensaje. De lo anterior cabe colegir que es perfectamente posible consignar en un proyecto de ley los criterios que sirven de base para establecer una nueva región y, en el mismo texto, proponer que se cree.

A su vez, el voto de minoría sostuvo que es recomendable que una ley de rango orgánico constitucional establezca indicadores claros y objetivos a los que deben sujetarse las proposiciones de creación de regiones, provincias y comunas. No acoger esta idea conlleva el riesgo de que proliferen las peticiones de modificación de la actual división política del país.

Nº3

Esta disposición introduce un inciso segundo, nuevo, al artículo 100. Cabe recordar que este último preceptúa, en síntesis, que el gobierno de cada región reside en un intendente, que es de exclusiva confianza del Presidente de la República; agrega que la administración superior de cada región radica en un gobierno regional y concluye señalando que el mismo está constituido por el intendente y el consejo regional.

El inciso que se propone incorporar, que otorga al intendente la facultad de dictar todas las normas generales y obligatorias que estime convenientes para la ejecución de las leyes en la región respectiva, sujetándose eso sí a las disposiciones reglamentarias nacionales que dicten los ministerios correspondientes, y sin perjuicio del control de legalidad que ejerza la Contraloría General de la República sobre aquellas normas, recibió una indicación

sustitutiva de la señora Caraball (doña Eliana) y de los señores Becker, Navarro, Quintana, Riveros y Valenzuela, aprobada por asentimiento unánime, que, manteniendo en su esencia la norma propuesta por el Ejecutivo, precisa que la potestad normativa del intendente ha de ejercerse en los ámbitos que determine la L.O.C. pertinente, la cual fijará además las materias en que dicha autoridad requerirá el acuerdo del Core.

El unánime respaldo a la indicación de marras obedeció a que, a juicio de los miembros de la Comisión, el nuevo texto del inciso segundo del artículo 100 tiende a establecer un equilibrio entre la potestad normativa del Core, que consagra el actual artículo 102 de la Carta Magna, y la atribución del mismo orden que se confiere al intendente.

N°4

Éste sustituye el inciso primero del artículo 101 (que confiere al intendente la presidencia del CORE, otorgándole asimismo la responsabilidad de coordinar, supervigilar o fiscalizar a los servicios públicos que operen en la región), por los siguientes incisos primero y segundo, nuevos, pasando el actual inciso segundo a ser tercero.

El nuevo inciso primero, aprobado por asentimiento unánime, establece que el intendente ejercerá como órgano ejecutivo del gobierno regional y, en tal carácter, le corresponderá especialmente la promoción del desarrollo de la región, acotando la disposición que aquél presidirá el CORE y le propondrá las materias que requieren su acuerdo.

El inciso segundo propuesto, aprobado por análogo quórum, reproduce la norma contenida en el texto vigente, en términos de otorgar al intendente las atribuciones antes descritas respecto de los servicios públicos existentes en la región.

N°5

Este numeral modifica en dos aspectos el artículo 102, que define al CORE y señala su función esencial, encomendando luego a la ley orgánica constitucional regular su integración y organización.

a) En virtud de la primera enmienda, aprobada por seis votos a favor y dos abstenciones, se suprime la frase final del precepto, que es la que entregaba a la L.O.C. el tratamiento de los dos tópicos arriba especificados.

b) Por otra parte, y por el quórum antes expresado, se incorpora un inciso segundo, nuevo -pasando el actual segundo a ser inciso tercero-, que establece que el CORE estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal de conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos, y acota que la misma ley determinará la organización de dicho órgano colegiado.

N°6

Esta norma reemplaza el inciso primero del artículo 103, según el cual corresponderá a la ley señalar las modalidades en que

se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

La disposición sustitutiva, manteniendo el principio de que la ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, expresa, a continuación, que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales determinadas competencias del nivel central o de los servicios públicos que operen en la región, y los recursos y personal correspondientes al ejercicio de tales competencias, todo ello de conformidad al procedimiento establecido en la ley orgánica respectiva.

El texto del Ejecutivo fue, a su vez, objeto de una indicación sustitutiva de la señora Caraball (doña Eliana), complementada por otra de carácter formal de la misma H. Diputada y de los señores Navarro y Riveros, ambas aprobadas por asentimiento unánime, que en términos generales recogen la redacción del proyecto original, pero con las siguientes variantes: se precisa que el decreto por el cual se transfieren competencias ha de ser fundado, debiendo especificar el mismo el período por el que se confiere la aludida atribución, y estableciéndose por último que no solamente el procedimiento de transferencia de las competencias tendrá que regularse en la ley orgánica constitucional, sino además las condiciones en que habrá de verificarse dicho acto.

N°7

Éste reemplaza el inciso cuarto del artículo 104, que consagra la facultad de los gobiernos regionales o de uno o más ministerios de celebrar convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública en la respectiva región o regiones incluidas en el convenio.

El nuevo precepto, aprobado por unanimidad, recoge la norma vigente en su esencia, pero amplía el ámbito de actores que pueden celebrar estos convenios, de modo que las partes pueden ser los gobiernos regionales entre sí, los gobiernos regionales y uno o más ministerios, o bien los gobiernos regionales y las municipalidades, acotando que la ley orgánica constitucional pertinente establecerá las normas generales relacionadas con la suscripción y ejecución de dichos instrumentos.

N°8

Este numeral introduce dos adecuaciones al artículo 105, como se verá enseguida:

a) En el inciso segundo -que entrega al gobernador la función de ejercer la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia de acuerdo a las instrucciones del intendente, indicando a continuación que corresponderá a la ley determinar las atribuciones que podrá delegarle el intendente y las demás que le incumben- se propone anteponer una oración que encomienda al gobernador la realización de las tareas de gobierno interior, y especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes.

Esta letra del numeral en referencia fue rechazada por asentimiento unánime, debido a que, como se explicó en el seno de la Comisión, la función que se pretende agregar al gobernador va a regularse en

un proyecto que reestructura la organización del ministerio del Interior, específicamente en lo que concierne a la subsecretaría de Seguridad Pública.

b) Por otro lado, se reemplaza el inciso tercero, que consagra -con carácter consultivo-, el consejo económico y social provincial, encomendando a la L.O.C. regular aspectos tales como su composición, atribuciones, etc.

La norma sustitutiva, aprobada por unanimidad, y que recoge en términos casi idénticos el texto del artículo 106 vigente, estatuye que los gobernadores, en los casos y forma que determine la ley, podrán designar delegados para el ejercicio de sus atribuciones en una o más localidades de la provincia respectiva.

Nº9

Éste sustituye el artículo 106, el cual, según se vio, quedó incorporado en el inciso tercero del artículo 105 de la Carta Fundamental.

El nuevo texto del artículo 106, que estipula que será la ley orgánica constitucional respectiva la que va a determinar las bases generales conforme a las cuales cada gobierno regional "podrá" establecer instancias de participación al interior de cada región, fue aprobado por unanimidad, conjuntamente, y por el mismo quórum, con una indicación de los señores Egaña, Navarro y Varela, que sustituye el vocablo "podrá" por la palabra "deberá".

Nº10

Este numeral incorpora un inciso segundo, nuevo, al artículo 112, cuyo actual inciso único encomienda a la ley fijar fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos municipios, así como entre los municipios y los demás servicios públicos.

El inciso que se agrega, aprobado por unanimidad, señala que, sin perjuicio de la coordinación arriba mencionada, la ley orgánica constitucional respectiva regulará una administración especial para las áreas metropolitanas, la cual será ejercida por los gobiernos regionales competentes, estableciéndose al efecto funciones y atribuciones especiales y aun excluyentes de las que correspondan a las municipalidades y los servicios públicos con competencia en los mismos territorios. La señalada ley precisará las condiciones que permitan conferir a determinadas zonas del país la calidad de área metropolitana, como asimismo las formalidades bajo las cuales el Presidente de la República podrá decretar dicha condición.

Nº11

Éste modifica en dos aspectos el artículo 113, que en el inciso primero señala los requisitos que han de reunirse para ser designado intendente o gobernador, y para ser elegido miembro del Core o concejal, a saber: ser ciudadano con derecho a sufragio, reunir los demás requisitos de idoneidad que fije la ley y residir en la región correspondiente a lo menos en los dos últimos años anteriores a la designación o elección, según el caso; mientras que, en el inciso segundo, puntualiza que los cargos de intendente, gobernador, miembro del Core y concejal serán incompatibles entre sí.

a) La primera enmienda, que consiste en reemplazar el inciso primero de la norma supra por una disposición que mantiene, en general, la redacción en vigor, con la única diferencia de que suprime el requisito de residencia previa en la región respecto de los cargos de intendente y gobernador, fue aprobada por seis votos a favor y dos en contra, conjuntamente, y por el mismo quórum, con una indicación de la señora Caraball (doña Eliana) y de los señores Longton, Navarro y Riveros, que elimina también el requisito de marras para los alcaldes, concejales y consejeros regionales.

b) La otra modificación, aprobada por idéntico quórum, tiene por propósito incorporar al alcalde en la nómina de cargos incompatibles, en lo que constituye una adecuación al nuevo mecanismo de elección separada de alcaldes y concejales.

N°12

Este numeral, que introduce una enmienda meramente formal al artículo 114 de la Carta Fundamental, que encomienda a la ley orgánica constitucional determinar las causales de cesación en los cargos de alcalde, miembro del Core y concejal, fue aprobado por asentimiento unánime.

IV.- NORMAS QUE DEBEN SER CONOCIDAS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

En ejercicio de sus atribuciones, la señora Presidenta de la Comisión determinó que ninguna de las disposiciones del proyecto en informe se encuentra en esta hipótesis.

V.- NORMAS E INDICACIONES RECHAZADAS POR LA COMISIÓN.

i) Los siguientes numerales del proyecto original del Ejecutivo:
-El N°2, por siete votos contra dos, y que dice así:

“2) Sustitúyese el inciso segundo del artículo 99 por los siguientes incisos segundo, tercero y cuarto:

“La ley orgánica respectiva establecerá el procedimiento para el estudio y evaluación de las modificaciones a la división política y administrativa del país.

Con todo, la creación, supresión y modificación de las regiones, provincias y comunas, como asimismo la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley de quórum calificado, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

No obstante lo dispuesto en los incisos precedentes, el gobierno y administración de las zonas correspondientes a Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández se regirán por el estatuto especial que la ley orgánica constitucional respectiva establecerá.”.

-El N°3, por asentimiento unánime, cuyo tenor literal es el que pasa a consignarse:

“3) Incorpórase en el artículo 100 el siguiente inciso segundo, pasando los actuales incisos segundo y tercero a ser tercero y cuarto, respectivamente:

“Sin perjuicio de lo anterior, el intendente podrá dictar todas las normas generales y obligatorias que estime convenientes para la ejecución de las leyes en la región respectiva, sujetándose a las disposiciones reglamentarias nacionales que dicten los ministerios correspondientes. Las normas que se dicten en ejercicio de esta facultad estarán afectas al control de legalidad de la Contraloría General de la República.”.

- El N° 6, por unanimidad, del siguiente tenor:

“6) Reemplázase el inciso primero del artículo 103, por el siguiente:

“Artículo 103.- La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado. El Presidente de la República, de propia iniciativa y mediante decreto supremo, podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, determinadas competencias del nivel central o de los servicios públicos que operen en la región, y los recursos y personal correspondientes al ejercicio de tales competencias, de conformidad al procedimiento establecido en la ley orgánica respectiva.”.

-La letra a) del N°8 -relativa al artículo 105 de la Carta Fundamental-, por el mismo quórum, y que reza textualmente:

“a) En el inciso segundo, antepóngase a su texto, la siguiente oración:

“El gobernador ejercerá las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes.”.

ii) Por otra parte, las siguientes indicaciones fueron rechazadas:

-De los señores Navarro y Valenzuela, por tres votos contra dos, y que proponía reemplazar el actual inciso primero del artículo 100 de la Carta Magna por el siguiente:

“El consejo regional propondrá al Presidente de la República una quina de nombres para ser nombrados intendente, con el acuerdo de los tres quintos de sus integrantes.”.

-De los señores Becker, Egaña, Valenzuela y Varela, por asentimiento unánime, y que tenía por finalidad sustituir el texto del inciso primero del artículo 101 de la Carta Fundamental propuesto en el proyecto del Ejecutivo, por el siguiente:

“El intendente presidirá el consejo regional y propondrá a éste aquellas materias que requieren su acuerdo. En tal carácter, le corresponderá especialmente la promoción del desarrollo de la región.”.

-De los señores Navarro y Valenzuela, por seis votos contra dos, y que tenía por objeto incorporar el siguiente inciso al artículo 102 de la Constitución Política:

“Entre ellos podrán elegir un coordinador anual de los consejeros regionales electos para representar intereses al ejecutivo regional y nacional. Dicho coordinador podrá ser reelecto o reemplazado por simple mayoría en enero de cada año.”.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, por y las razones que dará a conocer el señor Diputado Informante, la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo Único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1) Suprímese, en el inciso primero del artículo 45, la expresión “trece”.

2) Sustitúyese el inciso segundo del artículo 99 por los siguientes incisos segundo y tercero:

“La creación, supresión y denominación de las regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional.

No obstante lo dispuesto en los incisos precedentes, el gobierno y administración de las zonas correspondientes a Isla de Pascua y al Archipiélago Juan Fernández se regirán por el estatuto especial que la ley orgánica constitucional respectiva establezca.”.

3) Incorpórase en el artículo 100 el siguiente inciso segundo, pasando los actuales incisos segundo y tercero a ser tercero y cuarto, respectivamente:

“Sin perjuicio de lo anterior, el intendente podrá dictar todas las normas generales y obligatorias que estime convenientes para la ejecución de las leyes en la región, en aquellos ámbitos que determine la ley orgánica constitucional respectiva, la que asimismo establecerá las materias en que se requerirá, además, el acuerdo del consejo regional; sujetándose, en todo caso, a las disposiciones reglamentarias nacionales que dicten los ministerios

correspondientes. Las normas que se dicten en ejercicio de esta facultad estarán afectas al control de legalidad de la Contraloría General de la República.”.

4) Sustitúyese el inciso primero del artículo 101 por los siguientes incisos primero y segundo, pasando el actual inciso segundo a ser inciso tercero:

“Artículo 101.- El intendente ejercerá como órgano ejecutivo del gobierno regional y, en tal carácter, le corresponderá especialmente la promoción del desarrollo de la región. Presidirá el consejo regional y propondrá a éste aquellas materias que requieren su acuerdo.

El intendente ejercerá la coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas y que operen en la región.”.

5) Modifícase el artículo 102 de la siguiente forma:

a) Suprímese, en el inciso primero, la frase final “la que regulará además su integración y organización”, y la coma (,) que la precede.

b) Incorpórase un inciso segundo, pasando el actual segundo a ser tercero, del siguiente tenor:

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

6) Reemplázase el inciso primero del artículo 103 por el siguiente:

“Artículo 103.- La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado. Por iniciativa del Presidente de la República, a través de decreto supremo fundado, se podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, por el período que aquél disponga, determinadas competencias del nivel central o de los servicios públicos, como asimismo los recursos y personal correspondientes al ejercicio de tales competencias, de conformidad a las condiciones y al procedimiento establecidos en la ley orgánica constitucional respectiva.”.

7) Reemplázase el inciso cuarto del artículo 104 por el siguiente:

“A iniciativa de los gobiernos regionales o de uno o más ministerios, podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre gobiernos regionales, entre éstos y uno o más ministerios, o entre gobiernos regionales y municipalidades. La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las normas generales que regularán la suscripción y ejecución de los referidos convenios.”.

8) Reemplázase el inciso tercero del artículo 105 por el siguiente:

“Los gobernadores, en los casos y forma que determine la ley, podrán designar delegados para el ejercicio de sus atribuciones en una o más localidades de la provincia respectiva.”.

9) Sustitúyese el artículo 106 por el siguiente:

“Artículo 106.- La ley orgánica constitucional respectiva determinará las bases generales conforme a las cuales cada gobierno regional deberá, a iniciativa del intendente, establecer instancias de participación al interior de cada región, en el contexto de las competencias propias del gobierno regional.”.

10) Incorpórese, en el artículo 112, el siguiente inciso segundo:

“Sin perjuicio de lo anterior, la ley orgánica constitucional respectiva regulará una administración especial para las áreas metropolitanas. Dicha administración será ejercida por los gobiernos regionales competentes en dichas áreas, estableciéndose al efecto funciones y atribuciones especiales y aun excluyentes de las que correspondan a las municipalidades y a los servicios públicos con competencia en los mismos territorios. Dicha ley establecerá las condiciones que permitan conferir a determinados territorios la calidad de área metropolitana, como asimismo las formalidades bajo las cuales el Presidente de la República podrá decretar dicha calidad.”.

11) Modifícase el artículo 113 de la siguiente forma:

a) Sustitúyese el inciso primero por el siguiente:

“Artículo 113.- Para ser nombrado intendente o gobernador y para ser elegido consejero regional, alcalde o concejal se requerirá ser ciudadano con derecho a sufragio y cumplir los demás requisitos de idoneidad que la ley señale.”.

b) Reemplázanse en el inciso segundo las expresiones “miembro del consejo regional” por “consejero regional, alcalde”.

12) Sustitúyense en el artículo 114 las expresiones “alcaldes, de miembro del consejo regional y de concejal” por “alcalde, consejero regional y concejal”.

Se designó Diputado Informante a la **señora CARABALL, doña ELIANA.**

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de los días 18 de mayo; 8 y 15 de junio; 6 y 13 de julio; 17 de agosto; y 14 de diciembre de 2004; 15 y 22 de marzo; y 5 de abril de 2005; con la asistencia de la señora Caraball, doña Eliana (Presidente), y de los señores Ascencio, don Gabriel; Becker, don Germán; Egaña, don Jaime; García-Huidobro, don Alejandro; señora González, doña Rosa; Jaramillo, don Enrique; Kast, don José Antonio; Longton, don Arturo; Montes, don Carlos; Navarro, don Alejandro; Paredes, don Iván; Pérez, don Víctor; Quintana, don Jaime; Riveros, don Edgardo; Rojas, don Manuel; Silva, don Exequiel; Valenzuela, don Esteban; y Varela, don Mario.

Sala de la Comisión, a 6 de abril de 2005.

SERGIO MALAGAMBA STIGLICH
Abogado Secretario de la Comisión