Boletín N° 9.616-06

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Montes, Allamand, Girardi, Lagos y Navarro, que incorpora una disposición transitoria que faculta al Presidente de la República para transferir competencias de los ministerios y servicios públicos a los gobiernos regionales, en forma temporal, en las materias que señala y respecto de la administración de las áreas metropolitanas de las regiones de Valparaíso, Concepción y Santiago, en tanto no se dicte la legislación prescrita en los artículos 114 y 123 de la Carta Fundamental.

Vistos. Lo dispuesto en los artículos 1º, 19º, 63º, 114º y 123º y en el Capítulo XV de la Constitución Política de la República y en el DFL N° 1 de 2005, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Considerando.

1.- Que la necesidad de contar con Gobiernos Metropolitanos en las zonas más densamente pobladas del país ha sido planteada desde hace muchos años.

Lo anterior encuentra claro sustento en la legislación y experiencia comparada de las principales capitales y regiones tanto de América Latina como de todo el orbe.

2.- Que ya la primera Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y Provincial y Administración Comunal, propuesta en el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin, contenía una iniciativa en tal sentido.

Se propuso incorporar en la Carta Fundamental un nuevo inciso segundo al artículo 112 que señalaba: “La ley podrá, también, disponer diversas modalidades para la administración de las áreas metropolitanas.”

Durante el trámite en las Comisiones Unidas Gobierno Interior y Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado se abordó la materia, lo que se sintetiza en el siguiente párrafo de su Informe:

“En pro de su concreción se adujo que los grandes centros urbanos constituidos por varios municipios generan problemas de urbanización, contaminación, planificación de tráfico vehicular y al ser de una entidad distinta de los que las comunidades locales, requieren de una instancia también diferente a las de los gobiernos para abordarlos. El proyecto, al sugerir esta nueva institución, propone fórmulas amplias al señalar que la ley podrá disponer diversas modalidades para administrar las áreas metropolitanas. La más primaria es la concertación entre municipios y entre tos y los servicios públicos, que respete el ámbito comunal pero que resuelva situaciones que escapan al control de los municipios.

El argumento en contrario a la norma que permite modalidades de administración de las grandes urbes, postula que tales modalidades constituirán un factor burocratizante,

una forma de centralismo urbano y que restará importancia a las comunas alejando al ciudadano medio de su participación en los problemas locales que más le afectan.

Por otra parte, la superación de los problemas de las grandes ciudades conformadas por muchos municipios puede lograrse mediante las fórmulas de coordinación entre municipios ya acordadas, sin crear estas nuevas estructuras de gobierno territorial."

Tras motivarse una discusión en la Comisión, con posturas divididas y posteriormente, en la sala del Senado, primó la opción de mantener el texto sin la mención de crear gobiernos metropolitanos.

La premura por contar con estas enmiendas para posibilitar la transformación de los gobiernos locales hizo que la Cámara de Diputados refrendara el proyecto aprobado por el Senado, sin modificaciones, en menos de quince días, quedando en condiciones de ser ratificado como lo disponía la Carta Fundamental.

3.- Que, posteriormente, debió dictarse la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 19.175. Ésta, en su texto original, no contempló norma alguna respecto de las áreas metropolitanas.

Sin embargo, durante el segundo informe de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, se incorporó una indicación suscrita por los señores Aguiló, Elgueta, Ortega y Pizarro, don Jorge, que define lo que debe entenderse por área metropolitana.

En la misma ocasión se rechazó una indicación de la señora Caraball y de los señores Cornejo, Elizalde, Hamuy y Gutenberg Martínez, para intercalar entre los Títulos Segundo y Final del proyecto un Título Tercero, mucho más comprensivo de esta idea.

La propuesta del primer grupo de legisladores obtuvo en la sala 62 votos afirmativos, 2 en contra y 9 abstenciones. Ello significó su rechazo al no obtenerse el quórum constitucional requerido.

Al presentar la iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados a las Comisiones Unidas de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, el Ministro del Interior Sr. Enrique Krauss reseñó lo que había sido la discusión en la Cámara Baja.

Al respecto, según se describe en el siguiente texto, expresó la coincidencia del Ejecutivo con el problema planteado, recordando que había sido expuesto en la reforma constitucional anterior, pero indicó que se había desechado el tema por no contar con acuerdo para su despacho.
No obstante, en el segundo informe, se aprobaron dos disposiciones que buscan incorporar la idea de coordinación entre los Gobiernos Regionales, a saber:

"Artículo 66 bis.- En la Región Metropolitana existirá un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a todas o a la mayor parte de las comunas que integran la Región y que requieren de una solución mancomunada. En especial, cumplirá estas funciones

respecto de: urbanismo, tránsito, locomoción y transporte públicos, contaminación ambiental, salud, educación y ubicación y utilización de vertederos."

"Artículo 92.- Los ministerios, los servicios públicos, los gobiernos regionales y las municipalidades deberán actuar coordinadamente en la formulación de los planes y en la ejecución de los programas vinculados a la dotación de la infraestructura social básica y al equipamiento urbano de las áreas metropolitanas.

Para dicho efecto, los organismos mencionados proporcionarán la información necesaria, realizarán los estudios en conjunto cuando proceda y adoptarán las medidas pertinentes para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos públicos y la debida congruencia de las acciones que realicen.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderá por área metropolitana la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos."

Dichas disposiciones, aprobadas por el Senado, fueron rechazadas en la Cámara de Diputados y abordadas por una Comisión Mixta, en cuyo seno se aprobaron los siguientes artículos que constan en la versión vigente y que expresaron una fórmula de consenso entre ambas ramas legislativas:

Artículo 91.- Los ministerios, los servicios públicos, los gobiernos regionales y las municipalidades deberán actuar coordinadamente en la formulación de los planes y en la ejecución de los programas vinculados a la dotación de la infraestructura social básica y al equipamiento urbano de las áreas metropolitanas. Para dicho efecto, los organismos mencionados proporcionarán la información necesaria, realizarán los estudios en conjunto cuando proceda y adoptarán las medidas pertinentes para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos públicos y la debida congruencia de las acciones que realicen.

Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderá por área metropolitana la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos.

En las regiones donde existan áreas metropolitanas los gobiernos regionales tendrán además las atribuciones específicas sobre los servicios públicos que les confieran las leyes.

Artículo 92.- En cada región del país donde se configuren áreas metropolitanas conforme a lo previsto por el artículo anterior, existirá un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a las comunas comprendidas en el área metropolitana respectiva y que requieran de tratamiento conjunto.

El Consejo Coordinador a que se refiere el inciso anterior estará integrado por los alcaldes de las municipalidades a que correspondan las comunas comprendidas en el

área metropolitana y será presidido por el de la municipalidad en cuyo territorio se ubique la cabecera regional o provincial, en su caso. Las deliberaciones y acuerdos que este Consejo adopte se transmitirán a las municipalidades respectivas con carácter de recomendaciones o proposiciones. El costo de los estudios que puedan encargarse será prorrateado entre las municipalidades concernidas en proporción a sus ingresos.

A las sesiones del Consejo y por acuerdo de sus miembros podrá invitarse a las autoridades de otros organismos públicos con el objeto de acordar acciones mancomunadas en los términos previstos en el inciso primero del artículo anterior. Los convenios que al efecto se celebren tanto entre las municipalidades participantes en el Consejo como con otros servicios públicos regularán los alcances y formas de llevar a efecto la coordinación de sus respectivas acciones. [1]

4.- Que en el año 2003, se presentó un nuevo Proyecto de Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional. La propuesta insistía en regular las áreas metropolitanas, retomando la discusión abortada en 1991.

El mensaje, suscrito por el Presidente Ricardo Lagos, señalaba al respecto:

"10. Áreas Metropolitanas.-

En otro orden de materias, el proyecto propone el establecimiento constitucional de una administración especial para las "áreas metropolitanas", que se encargue de la prevención y solución de la problemática común que afecta a las comunas comprendidas en dichos ámbitos territoriales.

Para dicho efecto, mediante la incorporación de un nuevo inciso segundo al artículo 112 de la Constitución Política, se mandata a la ley orgánica constitucional respectiva para regular una administración especial para la áreas metropolitanas.

La práctica ha demostrado que la concurrencia de ciertos problemas muy típicos de estos territorios, supera con creces las competencias municipales, obligando a una coordinación entre ellas que normalmente es muy difícil o, incluso, imposible de conseguir. Al mismo tiempo, se advierte que aún para los gobiernos regionales con asiento en estas áreas metropolitanas, la prevención y solución de tal problemática común sobrepasa sus propias capacidades competenciales y financieras.

En síntesis, la ausencia de una política y autoridad metropolitanas, ha generado un conjunto de soluciones incompletas o inapropiadas para la eficiente administración de estos ámbitos territoriales.

En este contexto, la presente reforma pretende consagrar una disposición que recoja la especificidad en el tratamiento de las áreas metropolitanas, componente hasta ahora inexistente en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, el cual, además, constituye un ingrediente que no puede estar ausente en el desarrollo de un proceso de descentralización.

[1] En la ley 19.175 tales disposiciones figuran como 90 y 91, por efectos de lo obrado por el Tribunal Constitucional.

Para ello, la disposición constitucional propuesta se aboca a recoger esta realidad territorial, caracterizarla y determinar los alcances generales de su regulación, encomendándose al legislador orgánico constitucional la determinación de la administración especial que regirá en estas "áreas metropolitanas". El ejercicio de tal administración se encomienda a los gobiernos regionales hoy competentes en tales territorios, consagrándoles al efecto, atribuciones especiales y aún excluyentes de las establecidas para las municipalidades y los servicios públicos con competencias en los mismos territorios."

Con este objeto, se proponía un nuevo inciso segundo en el artículo 112 que disponía lo siguiente:

"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 los servicios públicos con competencia en los mismos territorios. La misma 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.".

El nuevo inciso propuesto, segundo del artículo 112, fue aprobado en el Informe de la citada Comisión. Lo mismo ocurrió en el segundo informe de la misma instancia.

Posteriormente, el proyecto fue tratado en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia.
Sin embargo, para ese entonces S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, presentó una indicación sustitutiva, que constaba de un artículo único, dividido en seis números, referidos a las siguientes materias:

- mecanismo de elección alternativo de los Senadores;
- sufragio universal para elegir a los miembros de los consejos regionales (también reemplaza esta denominación por "consejeros regionales");
- nueva regulación para la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y, finalmente,
- otras enmiendas formales y de concordancia con las ya anotadas.

Entre dichos temas no se encontraba la norma en comento. Así fue aprobada en la Cámara de Diputados.

En el Senado, los miembros de la Comisión de Gobiernos Interior, Descentralización y Regionalización, propusieron unánimemente diversas enmiendas, una de las cuales incorporaba un nuevo numeral 9) que, a su vez, agregaba un inciso segundo al artículo 123 (remite a la ley regular las formas de coordinación de los municipios frente a problemas comunes) que crea las denominadas áreas metropolitanas cuyo funcionamiento se ajustará a los siguientes aspectos:

a) Serán administradas por los gobiernos regionales, en los términos y condiciones que establezca la ley orgánica constitucional respectiva, y

b) El nuevo texto precisa, con el objeto de evitar conflictos de competencia con los municipios, que las atribuciones que la ley orgánica asigne a los gobiernos regionales prevalecerán respecto de las de los municipios con competencia en el mismo territorio.

La Sala del Senado rechazó lo obrado por la Comisión, esto es el análisis general y particular realizado, obligando a que ella se pronunciare sólo respecto de la idea de legislar, con el objeto de simplificar el debate y acotarlo a los temas subsistentes tras la aprobación de la Cámara de Diputados.

Se señaló que otras materias, como la regulación de las áreas metropolitanas, podían ser objeto de indicaciones en un segundo informe o incorporarse en un nuevo proyecto de reforma constitucional.

En este segundo informe se volvió a plantear la enmienda sugerida en el primer informe. Así, la indicación N° 21 incorpora un inciso segundo al artículo 123 (remite a la ley la regulación de las formas de coordinación de los municipios frente a problemas comunes) que crea las denominadas áreas metropolitanas cuyo funcionamiento se ajustará a las siguientes modalidades:

a) Serán administradas por los gobiernos regionales, en los términos y condiciones que establezca la ley orgánica constitucional respectiva, y

b) Para evitar conflictos de competencia con los municipios, las atribuciones que la ley orgánica asigne a los gobiernos regionales prevalecerán respecto de las de los municipios con competencia en el mismo territorio.

Los Honorables Senadores señores Núñez y Sabag expresaron que “la creación de áreas metropolitanas o alcaldías mayores para cubrir los gobiernos locales de grandes ciudades es una aspiración que se ha venido discutiendo desde la reforma constitucional de 1991. La vida moderna en las grandes ciudades requiere, por la complejidad de los asuntos que se deben atender desde todo punto de vista, especialmente en materia de ordenamiento territorial, transporte y medio ambiente, reunir el gobierno metropolitano en una sola mano para evitar duplicidades o resoluciones contradictorias. Agregaron que el instrumento adecuado a estos propósitos debe ser la institucionalización de una autoridad metropolitana por sobre las autoridades locales o municipales en los grandes aspectos que conciernen a la gran ciudad, pero evitando a la vez, mediante regulaciones precisas y perentorias en la ley orgánica, menoscabar las potestades de los gobiernos locales.”

La modificación propuesta, aprobada por la Comisión, en forma unánime, pasó a conformar un nuevo numeral 10) del texto.

10.- Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo, al artículo 123:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la ley orgánica constitucional respectiva regulará la administración de las áreas metropolitanas, que será ejercida por los gobiernos regionales. Las atribuciones que a este efecto se otorguen a los gobiernos regionales prevalecerán respecto de las que se asignen a las municipalidades con competencia en el mismo territorio.”

Dicho texto fue refrendado posteriormente por la Sala del Senado. Sin embargo, la Cámara de Diputados rechazó la enmienda por entender que ella, en su segunda frase, afectaba la autonomía municipal.

Se formó una Comisión Mixta para resolver la controversia. En dicha instancia el Ejecutivo propuso una fórmula alternativa que fue aceptada por los parlamentarios integrantes, a saber:

"9. Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo, al artículo 123:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la ley orgánica constitucional respectiva regulará la administración de las áreas metropolitanas y establecerá las condiciones y formalidades que permitan conferir dicha calidad a determinados territorios."

Dicha norma se encuentra incorporada, entonces, en la Carta Fundamental, a partir de la ley 20.390, publicada en el Diario Oficial el 28 de Octubre de 2009.

5.- Que en consecuencia, la Carta Fundamental, cuenta hoy con una normativa genérica en relación a las áreas metropolitanas que figura en el inciso segundo del artículo 123 que dispone:

Artículo 123.- La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la ley orgánica constitucional respectiva regulará la administración de las áreas metropolitanas, y establecerá las condiciones y formalidades que permitan conferir dicha calidad a determinados territorios.

En tanto, la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, N° 19,175, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1 de 2005, señala:

Artículo 109.- Los ministerios, los servicios públicos, los gobiernos regionales y las municipalidades deberán actuar coordinadamente en la formulación de los planes y en la ejecución de los programas vinculados a la dotación de la infraestructura social básica y al equipamiento urbano de las áreas metropolitanas. Para dicho efecto, los organismos mencionados proporcionarán la información necesaria, realizarán los estudios en conjunto cuando proceda y adoptarán las medidas pertinentes para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos públicos y la debida congruencia de las acciones que realicen.

Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderá por área metropolitana la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos.

En las regiones donde existan áreas metropolitanas los gobiernos regionales tendrán además las atribuciones específicas sobre los servicios públicos que les confieran las leyes.

Artículo 110.- En cada región del país donde se configuren áreas metropolitanas conforme a lo previsto por el artículo anterior, existirá un consejo coordinador regional de acción municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a las comunas comprendidas en el área metropolitana respectiva y que requieran de tratamiento conjunto.

El consejo coordinador a que se refiere el inciso anterior estará integrado por los alcaldes de las municipalidades a que correspondan las comunas comprendidas en el área metropolitana y será presidido por el de la municipalidad en cuyo territorio se ubique la cabecera regional o provincial, en su caso. Las deliberaciones y acuerdos que este consejo adopte se transmitirán a las municipalidades respectivas con carácter de recomendaciones o proposiciones. El costo de los estudios que puedan encargarse será prorrateado entre las municipalidades concernidas en proporción a sus ingresos.

A las sesiones del consejo y por acuerdo de sus miembros podrá invitarse a las autoridades de otros organismos públicos con el objeto de acordar acciones mancomunadas en los términos previstos en el inciso primero del artículo anterior. Los convenios que al efecto se celebren tanto entre las municipalidades participantes en el consejo como con otros servicios públicos regularán los alcances y formas de llevar a efecto la coordinación de sus respectivas acciones.

6.- Que, la citada ley 20.390, tras una amplia discusión, contempló también una norma destinada a posibilitar un traspaso de competencias desde el nivel central al regional.

La fórmula fue ampliamente discutida, resultando, en definitiva, mucho menos expedita y directa que lo que plantearon diversos parlamentarios de regiones, constando hoy como artículo 114 de la Carta Fundamental, a saber:

"Artículo 114. La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural."

7.- Que, sin embargo, hasta hoy no se ha concretado la determinación de áreas metropolitanas ni regulado la forma y el modo en que se transferirán a las entidades encargadas de su administración competencias relevantes, pese a algunos intentos como la frustrada creación de la autoridad metropolitana de transportes (Boletín 5077-15) el año 2007.

8.- Que la magnitud de los problemas existentes en los principales centros urbanos del país ameritan abordar este problema con urgencia.

En este sentido, creemos que la democratización de los Consejos Regionales, más aún si a ello se agrega la elección también de su Intendente como lo propone el programa del actual Ejecutivo, dan a los Gobiernos Regionales la legitimidad necesaria para asumir atribuciones que permitan planificar, coordinar y regular de mejor manera el funcionamiento de los ámbitos fundamentales de estas grandes urbes.

La urgencia de las necesidades especialmente en algunas materias, tales como desarrollo urbano, planificación y ordenamiento territorial; vialidad, transporte y conectividad, gestión de residuos, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, ameritan que éstas puedan transferirse a la brevedad, sin esperar las regulaciones a que aluden los artículos 123 y 114 de la Carta Fundamental sobre la administración de las áreas metropolitanas y las condiciones y formalidades que permitan conferir dicha calidad a determinados territorios y la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales determinadas competencias de los ministerios y servicios públicos, respectivamente.

Por lo anterior, los senadores que suscriben vienen en presentar el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único. Incorpórese en la Constitución Política de la República el siguiente nuevo artículo transitorio:

VIGÉSIMOSÉPTIMA: Facúltese al Presidente de la República para que en forma temporal, en tanto se dicta la normativa a que hacen referencia el artículo 123 respecto de la administración de las áreas metropolitanas y las condiciones y formalidades que permitirían conferir dicha calidad a determinados territorios y aquélla a que alude el artículo 114, sobre la forma y el modo en que podrán transferirse competencias desde ministerios y servicios públicos a gobiernos regionales; traspase a los Gobiernos Regionales de Valparaíso, Santiago y Concepción, mediante decreto supremo, aquéllas que estime convenientes respecto de materias vinculadas al desarrollo urbano, planificación y ordenamiento territorial; vialidad, transporte y conectividad, gestión de residuos, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.