Boletín Nº 10.330-06

Proyecto de reforma constitucional, iniciada en moción de los Honorables Senadores señor Horvath, señora Pérez San Martín y señores Guillier, Quinteros y Zaldívar, en materia de descentralización del Estado, y que instituye la elección de los intendentes mediante sufragio universal.

CONSIDERANDO:

1) El 30 de Diciembre 2014, en un acto público realizado en Puerto Montt, la Presidenta de la República firmó el "Proyecto de Reforma Constitucional que modifica la Constitución Política, con el fin de disponer la elección popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional" y que actualmente se está analizando en la Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización del Senado.
Este proyecto de ley, corresponde a un planteamiento histórico que han realizado las distintas organizaciones regionalistas del país, como CORCHILE, CONAREDE y los Federales. El año 2014, la Comisión Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, entregó después de un amplio proceso participativo en las diversas regiones de Chile, su informe denominado "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo."

2) Con el fin de revertir el centralismo y promover nuevos espacios para el desarrollo de las regiones a nivel nacional, la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional, presidida por Esteban Valenzuela y Heinrich Von Baer, hizo entrega de su informe final, en una ceremonia que se realizó en el Salón de Honor del Congreso Nacional en Valparaíso.
Dentro de sus principales conclusiones, se presentan algunas medidas tan importantes como las reformas constitucionales esenciales para la descentralización, como son la elección popular del órgano ejecutivo, que priorizará la competencia programática en los temas relevantes da cada territorio.

Otro principio fundamental de esta Comisión, fue solicitar la introducción de reformas necesarias, que reviertan el excesivo centralismo actual y transfieran las competencias necesarias para un verdadero gobierno regional.
Con este objetivo, y sin que se destruya la unidad del estado, proponemos concentrarnos en un Estado descentralizado como regla general.

3) Los efectos del sistema centralista y concentrador, generan zonas de sacrificio y ha llevado a agotar o poner en riesgo, muchos de los recursos naturales e impedir el buen uso del extenso y diverso borde costero y del territorio nacional. Fenómeno similar, ocurre por la rica y diversa cultura que tenemos en el país. Cambiarlo desde luego no resulta fácil, en un esquema que tiende a polarizar y a ver las cosas en blanco y negro. Generar consenso y acuerdos que traspasen el poder a las regiones y a las personas, requiere de una mayor conciencia y de la participación vinculante y de educación cívica y ciudadana.

El Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile, CONAREDE, ha jugado un rol relevante, así como otras más ligadas a los Movimientos Sociales y Regionalistas, entre ellos los Federales.

4) Con la presentación del proyecto reforma constitucional que permita la elección popular del Intendente, se ha dado un paso importante en esta materia. Sin perjuicio de ello, existen algunas modificaciones que son imprescindibles para darle viabilidad al proyecto de reforma constitucional, presentado por el Gobierno y así lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en el mensaje del mismo, sin por ello, demorar su pronta aprobación y puesta en práctica.

5) Las modificaciones que se proponen al proyecto de Reforma Constitucional responden a los siguientes criterios:

a) Se concentran en unas pocas normas claves para lograr una reforma constitucional, que cumpla con los propósitos definidos en el mensaje del proyecto enviado por el Ejecutivo, llevando a síntesis legislativa los elementos esenciales para esta reforma.
b) Contribuyen con propuestas de modificaciones normativas mínimas, que generen consensos amplios, que puedan ser asumidas y respaldadas ampliamente por ambas ramas del Congreso.

c) Conservan, dentro de lo posible, la estructura y términos de la actual Constitución Política de la República.

6) Por lo anterior, se propone una ampliación a las reformas propuestas por el ejecutivo, que se sintetizan a continuación:

a) Manteniendo la forma el Estado, se sugiere redactar la disposición del inciso segundo de modo que evidencie una preferencia constitucional por la descentralización por sobre la desconcentración, las que en el texto de la actual Constitución Política de la República, aparecen como alternativas indiferentes. En consecuencia, se propone un mandato constitucional en que impera la descentralización como regla general, pudiendo naturalmente el legislador justificar hipótesis de mera desconcentración, de modo excepcional. En segundo término, en el inciso tercero, se enfatiza que todos los órganos del Estado deben sujetarse al imperativo constitucional de promover la descentralización, y que ello, debe hacerse en conformidad a los principios que luego sugerimos incorporar como un nuevo artículo 125 bis.

b) En otro tanto, este proyecto se hace cargo de los posibles conflictos de competencia que puedan producirse entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, o entre estos dos últimos, y deben ser objeto de resolución por un órgano jurisdiccional calificado, ya que está en juego la distribución del poder estatal en órganos territoriales diferenciados con competencias determinadas, regulados con normas y criterios estrictamente jurídicos. Por ello, esa decisión debe realizarse conforme a derecho, teniendo como elemento central las disposiciones constitucionales y legales que determinan las funciones y atribuciones del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales. En esta perspectiva, el órgano constitucional más adecuado para resolver tales conflictos en nuestro derecho, es el Tribunal Constitucional, fórmula que también se ha utilizado en el derecho comparado. Es cierto que en estos ordenamientos, a diferencia de nuestro caso, la distribución competencial específica entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, la realiza la propia Constitución, por lo que la resolución de la controversia es una materia estrictamente constitucional. Sin embargo, ello no impide atribuir esta materia a dicho órgano, atendida su posición institucional y las atribuciones que ya ostenta en la resolución de conflictos entre órganos constitucionales.

c) También la propuesta de modificación del artículo 110 materializa la división territorial de la República, de modo tal que reserva el asiento provincial para el ejercicio de las potestades presidenciales de Gobierno interior. De esa manera, por otra parte, se consagra simplemente lo que hoy ocurre en la práctica. El Orden Público, Extranjería, Aduanas y Fronteras son materias que hoy se despliegan preferentemente a través de las Gobernaciones Provinciales. Adicionalmente, se resuelve en esta norma la cuestión del control sobre la administración desconcentrada. En efecto, es obvio que siempre existirá un ámbito en que el Estado se despliega en el territorio, pero que conviene mantener bajo control centralizado. Esas reparticiones públicas deben seguir actuando bajo el control de los ministerios respectivos, y la necesaria coordinación y supervigilancia local debe estar en manos del Delegado del Gobierno central a nivel provincial. Por otra parte, de acuerdo con el Informe de la Comisión Asesora Presidencial, distinguimos dos niveles de Gobierno descentralizado: la región y la comuna. Esto permite una clara delimitación de competencias y evita una tensión constante entre dos autoridades paralelas de nivel regional, como se propone en el proyecto del Ejecutivo. El inciso segundo, que reserva a la Ley Orgánica Constitucional las materias relativas a organización territorial, el que se mantiene igual que la actual norma fundamental, también de acuerdo al citado Informe de la Comisión, que en esta materia sólo agrega sugerencias respecto de los procedimientos

previos a que el Ejecutivo someta una cuestión de esta índole a consideración legislativa, procedimientos que no requieren asiento constitucional

d) Se propone además un Art. 111 que asigne claramente las funciones de gobierno y administración de la Región al Gobierno Regional, constituido por el Intendente electo y el Consejo Regional, debidamente diferenciadas de las de gobierno interior, asignadas al Delegado Presidencial. Realizar una diferenciación entre "Gobierno de la región" y "Gobierno interior", es de sumo importante para evitar un conflicto de roles entre las autoridades regionales existentes ya que este sobre posición de roles debilitaría al gobierno interior en el nivel de las provincias.

e) Dado que el artículo anterior asigna el gobierno y administración de cada Región a un Gobierno Regional, la siguiente propuesta de modificación delimita las funciones del intendente en cuento órgano ejecutivo del gobierno regional. Se trata entonces, por una parte, de establecer una competencia positiva (coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos que operen en la región); seguido de una delimitación negativa (aquello que corresponde al Delegado Presidencial provincial).

f) En coordinación con el texto propuesto para el artículo 110, que reserva el nivel provincial para el ejercicio de las potestades de gobierno y administración interior, así como de la coordinación de las entidades públicas desconcentradas, en el Artículo 116 se establece el órgano a cargo de dicha tarea: un "Delegado Presidencial" designado a nivel provincial directamente por el Presidente de la República y de su entera confianza. En sintonía con el Informe de la Comisión Asesora Presidencial, y con la experiencia comparada (que llama Gobernador a quien gobierna) hemos preferido el nombre de Delegado Presidencial, para evitar la extrema ambigüedad que produce asignar la tarea de gobierno a un órgano y llamar gobernador a otro distinto. Por otra parte, también se propone establecer que el Delegado Presidencial con asiento en la provincia donde se encuentre la capital regional, asuma las competencias de supervisión de la administración pública desconcentrada de nivel regional (o sea, sin expresión provincial) y de coordinación del resto de delegados en la Región, de modo de garantizar la eficiencia administrativa y evitar la duplicación de funciones y el sobrepeso del aparato público en las capitales regionales.

g) El actual texto constitucional del artículo 117 establece que "los gobernadores, en los casos y forma que determine la ley, podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades." Ese texto es naturalmente incompatible con una propuesta de modificación que sustituye a los Gobernadores por Delegados Presidenciales provinciales. La facultad de designar representantes, dentro de su área de competencias, en una o más localidades que pudieran tener los Delegados Presidenciales debiera, si se estima necesario mantenerla, quedar consagrada en la ley.

h) Así como es necesario e imprescindible que la Constitución se refiera a los Gobiernos regionales, también lo es que lo haga a los Gobiernos locales. Hasta hoy, apenas la administración de cada comuna queda en manos de la respectiva municipalidad. Por ello, se propone en la presente moción, un agregado menor pero muy significativo, al inciso primero del Art. 118, atribuyendo el gobierno local, además de la administración, a las municipalidades, constituidas por su Alcalde y por el Concejo Municipal. El resto del texto del artículo queda, naturalmente, en idénticos términos que los de la actual norma constitucional.

i) Se estima esencial que en la reforma se consagren constitucionalmente algunos de los principios constitucionales del Estado descentralizado, como los enuncia el Informe de la Comisión Asesora Presidencial, en cuya justificación (página 29) destaca que la inclusión de principios orientadores del proceso descentralizador reviste importancia política y jurídica, refiriéndose, entre otros, al desarrollo de las instituciones del Estado descentralizado, al control constitucional de las leyes respectivas y a la solución de contiendas de competencia.

j) En el momento actual del incipiente proceso de descentralización de nuestro país, resulta muy deseable distinguir nítidamente entre dos ciclos electorales: 1) Elecciones

Nacionales: presidenciales y parlamentarias; 2) Elecciones Territoriales: municipales (alcaldes y concejales); regionales (Intendentes y Consejeros Regionales). La Comisión Asesora Presidencial, así como la mayoría de los 15 Diálogos Regionales realizados por ésta, reforzaron dicha lógica, con el fin de que en el caso de las elecciones territoriales (municipales y regionales) se asegure: a) que las propuestas de programas de los candidatos a Alcalde y a Intendente puedan ser conocidas y debatidas integradamente por la ciudadanía en relación a un mismo territorio y a objetivos propios del desarrollo local y regional. b) que los candidatos a Intendentes y Consejeros Regionales, así como sus respectivos programas y campañas, no resulten totalmente opacados y desplazados por la visibilidad política y mediática significativamente mayor de la elección presidencial y parlamentaria. Por lo anterior y por la necesidad de reforzar el compromiso ciudadano con los desafíos comunes del desarrollo de nivel local y regional, que atañen de un modo más cercano y directo a las comunidades y territorios, resulta en alto grado deseable que el hito de esta primera elección de intendentes alcance a lograr la significación histórica, participación y legitimación ciudadana que merece. En consecuencia, es necesario realizar el mayor esfuerzo por alcanzar a elegir Intendentes en octubre de 2016, o por excepción y única vez, en noviembre de 2017, en conjunto con las elecciones presidenciales y parlamentarias. Dejarla para el año 2020 no sería aceptable para las comunidades regionales que han cifrado tanta esperanza en el cumplimiento de éste compromiso, tan relevante para el efectivo avance del proceso descentralizador.

7) Es necesario hacer un reconocimiento, por el esfuerzo realizado por los señores Juan Andrés Varas, Heinrich von Baer, Esteban Valenzuela, Alejandro Ferreiro, Juan Carlos Ferrada, Humberto Nogueira y el apoyo de los comisionados, Manuel Ahumada, Diego Benavente, Jaime Bertin, Carlos Cantero, Marcelo Carrasco, Miriam Chible, María Ignacia Fernández, María Angélica Fuentes, Héctor Gaete, Ricardo Israel, María Ignacia Jiménez, Harry Jürgensen, José Marimán, Jorge Martínez, Manuel Millones, Luis Moncayo, Pedro Muñoz, Álvaro Palma, Jaime Tohá, Ismael Toloza, Teresa Valdés, Beatriz Vega, Esteban Velásquez, Patricio Vergara, quienes han colaborado de manera directa, a través de su documento “Reforma Constitucional de Descentralización: Modificaciones imprescindibles para la viabilidad del proyecto.”, y que son la base de las propuestas que realizamos en esta moción.

Por lo anteriormente expuesto, es que venimos a presentar la siguiente moción de reforma constitucional:

## MOCION
## PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y QUE ESTABLECE LA ELECCIÓN POPULAR DE LOS INTENDENTES

Artículo Único: Modificase la Constitución Política de la República, en el siguiente sentido:

1) Reemplazase el artículo 3º, por el siguiente:
Art. 3. “El Estado de Chile es unitario.
Su gobierno y administración serán funcional y territorialmente descentralizados, de conformidad a esta Constitución y a la ley, la que también establecerá los casos de administración desconcentrada.
Todos los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la descentralización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional, según los principios que esta Constitución establece.”

2) Modificase el artículo 93, de la siguiente manera:
a) Incorporase, después de su numeral 16, un 17 nuevo, del siguiente tenor:
17. Resolver los conflictos de competencia entre los órganos del Gobierno y la Administración del Estado central, los gobiernos regionales y las municipalidades.
b) Incorporase, después del inciso 18, el siguiente nuevo:
“En el caso del número 16°, el requerimiento deberá ser deducido por cualquiera de los órganos en conflicto, a través de las personas que poseen su representación judicial”

3) Sustitúyase el artículo 110, por el siguiente:
“Articulo. 110. Para el gobierno y la administración del Estado, su territorio se divide en regiones y éstas en comunas. Para el ejercicio de las potestades de gobierno y administración interior, y de coordinación, fiscalización y supervigilancia de los servicios y órganos desconcentrados, la región se divide en provincias.
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.”

4) Reemplazase el artículo 111, por el siguiente:
“Articulo. 111. El gobierno y la administración de cada región reside en el respectivo Gobierno Regional, cuyo objeto será el desarrollo social, cultural y económico de la región. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.
El gobierno regional, estará constituido por el Intendente, quien será su órgano ejecutivo, y por el Consejo Regional.
El Intendente será elegido por mayoría simple, en votación universal directa, de conformidad a los mecanismos que establezca la ley orgánica respectiva. Los integrantes del Consejo Regional serán asimismo electos en votación universal directa conforme a la ley.”.

5) Sustitúyase el artículo 112, por el siguiente:
“Artículo 112. Al Intendente le corresponderá la coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos regionales creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, con la excepción de las potestades que corresponda ejercer a nivel provincial al respectivo Delegado Presidencial. Al Intendente le corresponde además la presidencia del Consejo Regional.
Una ley orgánica constitucional determinará la forma en que el Intendente ejercerá estas facultades, las demás atribuciones que le correspondan y los organismos que colaborarán en el cumplimiento de sus funciones”.

6) Reemplazase el artículo 116, por el siguiente:
“Artículo 116. En cada provincia existirá un Delegado Presidencial, el que será un órgano territorialmente desconcentrado del Presidente de la República, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.
Corresponde al Delegado Presidencial ejercer, de acuerdo a las instrucciones del Presidente de la República, la coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos nacionales desconcentrados existentes en la provincia, así como el ejercicio de las potestades de gobierno interior que competen de modo exclusivo al Presidente de la República.
El Delegado Presidencial con asiento en la capital regional, bajo el nombre de Delegado Presidencial Regional, asumirá adicionalmente, las funciones de coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos nacionales desconcentrados de alcance regional, así como la coordinación de las tareas de los demás Delegados Presidenciales de la región.
La ley determinará las atribuciones que podrá delegarles el Presidente, y las demás que le corresponden.

7) Suprímase el artículo 117.

8) Reemplazase el inciso primero del artículo 118, por el siguiente:
“El gobierno y la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo municipal.”

9) Incorporase, después del artículo 125, un artículo 125 bis nuevo, del siguiente tenor:
“Articulo. 125 bis. En cumplimiento del mandato del artículo 3 de esta Constitución, los órganos del Estado actuarán siempre respetando y promoviendo la autonomía de los

gobiernos regionales y de las municipalidades en el ámbito de sus respectivas funciones, competencias y atribuciones.
La ley, además, privilegiará la radicación de potestades públicas en los órganos más cercanos al ciudadano, prefiriendo el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional; promoverá la solidaridad interterritorial, buscando el desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios del país; y posibilitará, cuando el ejercicio de una competencia requiera de la acción concertada de los gobiernos regionales y de las municipalidades, que éstas organicen las modalidades de su acción común.
El gobierno nacional no podrá ejercer tutela respecto de las atribuciones de los gobiernos regionales ni de las municipalidades, ni los gobiernos regionales podrán hacerlo respecto de las municipalidades; y deberá, cada vez que cree, transfiera o extienda las competencias de gobiernos regionales o municipalidades, atribuirles presupuestariamente los recursos necesarios para su correcto ejercicio, y en el caso de las transferencias, a lo menos los equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio.”.

10) Incorporase, una disposición transitoria vigesimoséptima nueva:
“VIGESIMOSEPTIMA: La elección por sufragio universal en votación directa de Intendentes y Consejeros Regionales se realizará cada cuatro años en conjunto con las elecciones municipales. En el evento que por alguna circunstancia la primera elección de Intendentes no se alcanzara a realizar en forma simultánea a la elección municipal de octubre de 2016, se deberá efectuar, por excepción y única vez, en conjunto con la elección presidencial y parlamentaria de noviembre de 2017. En tal caso, los 14 Intendentes electos y consejeros regionales servirán sus cargos, de modo excepcional, por un periodo abreviado, de modo tal que en estado de régimen las sucesivas elecciones de éstos coincidan con las elecciones municipales de alcaldes y concejales.”

ANTONIO HORVATH KISS
Senador