INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N°19.253, sobre normas de protección, fomento y desarrollo de los indígenas, estableciendo dieta para los Consejeros Nacionales de la CONADI y para los Comisionados de la CODEIPA que indica. **BOLETÍN N° 9.041-31.**

_____

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra informar el proyecto de ley señalado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional, iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República.

A la sesión en que esta Comisión se abocó al estudio de esta iniciativa asistieron, además de sus integrantes, del Ministerio de Desarrollo Social: la fiscal, señora María José de las Heras, de la Unidad de Asuntos Indígenas, el señor Matías Abogabir y la señorita Daniela Hagedorn, y los asesores, señorita Andrea Martínez y señor Eduardo Navarro, y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: los asesores señora Constanza Carrillo y señor Pedro Pizarro.

OBJETIVO

Disponer un aumento en las dietas de los consejeros de CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) y de comisionados de CODEIPA (Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua).

- - -

De conformidad con el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala que la iniciativa en informe sea discutida en general y en particular a la vez, por estar contenida en un texto de artículo único.

En todo caso, este proyecto de ley debe ser previamente conocido por la Comisión de Hacienda, de conformidad con el acuerdo de la Sala adoptado en sesión de 26 de noviembre de 2013.

- - -

ANTECEDENTES

De Derecho

Ley N° 19.253, sobre normas de protección, fomento y desarrollo de los indígenas.

De Hecho

El mensaje con que se inició este proyecto de ley se refiere, primeramente, a los fines perseguidos por la ley N° 19.253, denominada “Ley Indígena”, entre los cuales destaca el reconocimiento de los indígenas chilenos como agrupaciones que habitan el territorio desde tiempos precolombinos; las normas sobre protección y desarrollo de las tierras indígenas y de su cultura, y la creación de un Fondo de Desarrollo Indígena, de un Fondo para Tierras Indígenas, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA).

Agrega que la CONADI es un servicio descentralizado encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo de las personas y comunidades indígenas, especialmente en aspectos económicos, sociales y culturales, y de impulsar su participación en la vida nacional.

Esta entidad, continúa, está dirigida por un Consejo Nacional conformado con ocho representantes del Ejecutivo y ocho representantes de las comunidades indígenas. Su Presidente es el Director Nacional del Servicio. Señala, también, que los representantes indígenas son designados por el Presidente de la República a propuesta de las comunidades: cuatro mapuches, un aimara, un atacameño, un rapanui y un representante domiciliado en un área urbana del territorio nacional. Duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos.

Se refiere enseguida el mensaje a las funciones del Consejo, como son las de definir la política institucional y de aprobar programas para cumplir los objetivos de la corporación, además de todas las que le encomienda esta ley.

Por su parte, la CODEIPA es la sucesora de la Comisión de Radicaciones creada en virtud del decreto ley N° 2885, de 1979, sobre otorgamiento de títulos y administración de predios fiscales en la Isla de Pascua. Esta nueva corporación responde al propósito de renovar la anterior entidad, integrándola con representantes de la comunidad rapanui y dotándola con nuevas atribuciones y objetivos de orden económico, social y cultural. Participan en ella ocho representantes del Ejecutivo, el alcalde de Isla de Pascua y seis representantes de la etnia elegidos por ésta, entre los cuales se incluye al Presidente del Consejo de Ancianos.

A continuación, el mensaje aborda los objetivos que persigue este proyecto recordando que la ley indígena significó un

avance en el reconocimiento de los pueblos originarios. Con el paso del tiempo, dice el mensaje, ha quedado en evidencia la necesidad de adecuar sus disposiciones a los requerimientos que hoy demandan las comunidades.

En este contexto, se ha examinado el rol que desempeñan los consejeros indígenas de CONADI y los comisionados rapanui de la CODEIPA, constatándose su importante contribución a las políticas indígenas.

En correspondencia con la evolución de estas políticas y la vigencia del Convenio N° 169 de la OIT, tanto los consejeros como los comisionados han debido asumir funciones adicionales, como son las de colaborar con el Ministerio de Educación en la educación bilingüe y con la Corporación en la asistencia a los órganos de la Administración cuando determinada materia deba ser consultada a las comunidades indígenas, aspecto en el cual los consejeros y comisionados actúan como referentes en las diversas etapas del proceso de consulta. También les corresponde canalizar las inquietudes de los dirigentes indígenas sobre políticas indígenas en otras materias de su competencia y participar en las comisiones convocadas para considerar modificaciones a la institucionalidad indígena o procedimentales para mejorar la implementación de las políticas indígenas.

Agrega el mensaje que el Ejecutivo se ha propuesto incorporar las tareas precedentemente descritas como responsabilidades de los consejeros y comisionados, al tiempo que persigue incrementar la dieta de los primeros y establecer otra para los comisionados electos (Codeipa), en términos de que este beneficio guarde una relación proporcional con la importancia de los cargos que desempeñan, además de ser un reconocimiento a la representatividad que invisten.

En este sentido, el mensaje recuerda que durante el año 2012, el Ministerio de Desarrollo Social y la CONADI evaluaron la necesidad de establecer una dieta mensual para los consejeros de CONADI y comisionados de CODEIPA, pues los primeros sólo reciben un estipendio por asistencia a las sesiones ordinarias, pero ninguna remuneración por el desempeño de sus funciones. El beneficio alcanzará a tres unidades tributarias mensuales (valor de la UTM al mes de diciembre del año 2013: $ 40.772) por asistencia a cada sesión (al menos una cada tres meses), todo lo cual representa una dieta mensual de una UTM, con un mínimo de seis trimestralmente, esto es, como máximo, una dieta anual de 24 UTM /($978.528).

Respecto de CODEIPA, expresa el mensaje, los comisionados electos no perciben asignación o remuneración alguna por sus funciones.

Manifiesta el mensaje que la actividad de los consejeros no se limita a la asistencia a sesiones. Antes bien, desempeñan una amplia gama de labores como la difusión del trabajo de CONADI, el estudio de proyectos de ley o de políticas indígenas, asistencia a seminarios de capacitación y difusión de esas políticas, reuniones y otras actuaciones

vinculadas directamente con sus cargos. En el caso de CODEIPA, han de ocuparse, además, en actividades relacionadas con las necesidades de tierras, el fomento de la cultura y la conservación del patrimonio arqueológico de la isla y la formulación de planes y programas que atiendan a la etnia rapanui, todo lo cual, tanto para los consejeros de la CONADI como para los comisionados de CODEIPA, exige de una alta disponibilidad de tiempo, muchas veces con desmedro de sus propios intereses personales.

La relación precedente justifica, según el mensaje, modificaciones legales que fortalezcan esta institucionalidad y que signifiquen reconocer el trabajo que desarrollan estos representantes de las comunidades y etnias indígenas.

CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa aprobada por la Honorable Cámara en el primer trámite constitucional está estructurada con un artículo único que, en los tres números que lo conforman, propone enmiendas a los artículos 43, 68 y 9° transitorio de la ley indígena, respectivamente.

El número 1), integrado a su vez con dos literales, sugiere reemplazar el inciso segundo del artículo 43 e incorpora a continuación tres nuevos incisos.

El inciso segundo del texto vigente establece que el Consejo Nacional de Conadi debe reunirse trimestralmente. Agrega que sus miembros que no sean funcionarios públicos percibirán una dieta de tres unidades tributarias mensuales por cada sesión a la que asistan. Además, se les pagará pasajes y viáticos. Finalmente, limita el pago de estas remuneraciones, dentro del trimestre, a seis unidades tributarias mensuales.

La letra a) del N° 1) del artículo único del proyecto propone reemplazar el texto descrito por otro que establece el mismo período de tiempo para las sesiones del Consejo. Dispone enseguida que los consejeros designados por el Presidente de la República que no sean funcionarios públicos y los ocho representantes indígenas percibirán una dieta mensual de diez unidades tributarias mensuales, cada uno.

La letra b) de este número, cual se señaló, incorpora a este artículo tres nuevos incisos tercero, cuarto y quinto. El primero – inciso tercero – declara que los mencionados consejeros (los del inciso precedente) tendrán derecho a una dieta adicional de tres unidades tributarias mensuales por cada sesión del Consejo o de sus comisiones de trabajo a que asistan, que se pagará conjuntamente con la dieta mensual.

El nuevo inciso cuarto previene que los consejeros a que se refiere el inciso segundo no podrán percibir mensualmente, por las dietas indicadas precedentemente, una cantidad superior a dieciséis unidades tributarias mensuales.

Finalmente, el nuevo inciso quinto preceptúa que los consejeros mencionados en el inciso segundo tendrán derecho a pasajes y viáticos cuando desempeñan cometidos acordados por el Consejo.

El N° 2) del artículo único del proyecto incorpora cuatro nuevos incisos (segundo, tercero, cuarto y quinto) al artículo 68, precepto que se refiere a la integración de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA).

El nuevo inciso segundo ordena que los seis miembros electos de la Comisión tendrán derecho a una dieta mensual de ocho unidades tributarias mensuales. Además, se les pagará pasajes y viáticos cuando desempeñen cometidos dispuestos por la Comisión.

El nuevo inciso tercero señala que los mencionados comisionados (los del inciso anterior) podrán percibir una dieta adicional de dos unidades tributarias mensuales por cada sesión de la Comisión o de sus comisiones de trabajo a que asistan, que se pagará conjuntamente con la dieta mensual.

El nuevo inciso cuarto – al igual que en el caso de los consejeros- limita mensualmente a doce unidades tributarias mensuales la remuneración de los comisionados por concepto de las dietas indicadas precedentemente.

Finalmente, el nuevo inciso quinto preceptúa, como causal de cesación en el cargo, la inasistencia de los comisionados indígenas electos a tres sesiones sin causa justificada. Su reemplazo se hará conforme al reglamento y por el tiempo que falte por completar el período del comisionado cesado.

El N° 3 del artículo único del proyecto incorpora un inciso final al artículo 9° transitorio que dispone que para el año de entrada en vigencia de esta ley, el gasto que signifique el aumento de dietas a que se refieren los artículos 43 y 68, se pagará con recursos especialmente asignados a este efecto. Para los años siguientes dicho gasto se imputará a los recursos que se les asignen en la Ley de Presupuestos.

DISCUSIÓN DE LA INICIATIVA

En sesión de 17 de diciembre pasado, el señor Matías Abogabir, asesor de la Unidad de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social se refirió a los alcances de este proyecto de ley.

Reiteró en primer lugar la descripción y conformación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, y la de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, CODEIPA, como sucesora de la Comisión de Radicaciones creada en virtud del decreto ley N° 2885, de 1979, y suprimida por la ley N° 16.441 (Ley Pascua).

Agregó que tanto los consejeros nacionales (CONADI) como los comisionados indígenas (CODEIPA) realizan un aporte trascendental para el desarrollo y evaluación de la política indígena nacional y regional; constituyen un referente central para la difusión de las políticas relativas a los pueblos indígenas, y entregan a éstos un espacio de representatividad dentro de la institucionalidad de la Administración del Estado.

En relación con la integración y funciones de ambas entidades, expresó que la CONADI está conformada con ocho representantes del Ejecutivo, ocho representantes indígenas y el Director Nacional. Tiene por funciones definir la política de la institución, aprobar los programas para cumplir sus objetivos, evaluarlos y asegurar su ejecución, y decidir sobre las materias que la ley le encomiende. Los consejeros reciben una dieta de tres unidades tributarias mensuales por asistencia a las sesiones ordinarias del Consejo Nacional, pero no perciben ninguna remuneración por el desempeño de sus funciones. Las sesiones se celebran una cada tres meses y los consejeros pueden acceder como máximo a seis unidades tributarias mensuales en el año.

Por su parte, la CODEIPA está estructurada con ocho representantes del Ejecutivo, el Alcalde de Isla de Pascua y seis representantes electos de la comunidad rapanui.

Tiene por funciones las que dicen relación con la entrega de tierras; el otorgamiento de títulos de dominio; la administración de terrenos fiscales, y el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad pascuense.

En seguida, se ocupó de las modificaciones que este proyecto propone. Respecto de los consejeros de CONADI, les asigna una dieta mensual de diez unidades tributarias mensuales, y una dieta adicional de tres unidades tributarias mensuales por asistencia a las sesiones del Consejo o de sus comisiones de trabajo, con un tope máximo de dieciséis unidades tributarias mensuales.

Los comisionados de CODEIPA, en tanto, serán beneficiarios con una dieta mensual de ocho unidades tributarias mensuales y de dos unidades tributarias mensuales por cada sesión a la que asistan, sea de la propia Comisión o de sus comisiones de trabajos, con un tope máximo de doce unidades tributarias mensuales.

Finalmente, reprodujo los fundamentos que hace el mensaje de este proyecto, señalando que tanto a los consejeros (CONADI) como a los comisionados (CODEIPA) se les ha incrementado la carga de trabajo como consecuencia de las diversas nuevas atribuciones y compromisos que ha adquirido el Estado con los pueblos originarios, lo cual justifica cabalmente este proyecto de ley.

ACUERDO DE LA COMISIÓN

Atendido los fundamentos del proyecto y la exposición precedente, **esta Comisión, por mayoría de votos, acordó prestar su aprobación a la idea de legislar en los mismos términos propuestos en el texto de la Honorable Cámara.**

Se pronunciaron favorablemente los Honorables Senadores señores Bianchi, Orpis y Sabag.

Se abstuvo de votar el Honorable Senador señor Frei, quien señaló que si bien este proyecto propone mejoras remuneracionales para determinados integrantes de CONADI y CODEIPA, se hace necesario revisar previamente el rol de estas instituciones y reformular el compromiso del Estado con las comunidades indígenas, de modo de poner el énfasis no sólo en los emprendimientos culturales, sino, también, en la profundización de políticas públicas como son la gestión de las tierras y otros incentivos que permitan su desarrollo integral. Agregó que la condición que invisten ambos, consejeros y comisionados, representativos de intereses de sus comunidades, debilita un planteamiento objetivo en la elaboración de políticas públicas que afectan a todos los ciudadanos.

\- - -

Con el mérito de la relación precedente, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala la aprobación de este proyecto de ley en los mismos términos sugeridos por la Honorable Cámara de Diputados en el primer trámite constitucional. Su texto es el siguiente:

“PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Modifícase la ley Nº19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, en los siguientes términos:

1) Modifícase el artículo 43 de la siguiente forma:

a) Sustitúyese el inciso segundo por el siguiente:

“El Consejo Nacional se reunirá, a lo menos, trimestralmente. Los consejeros designados por el Presidente de la República de conformidad con lo establecido en el artículo 41 letra c), que no sean funcionarios públicos, y en la letra d) del mismo artículo, sean o no funcionarios públicos, percibirán una dieta mensual equivalente a diez unidades tributarias mensuales.”.

b) Agréganse, a continuación del inciso segundo, los siguientes incisos tercero, cuarto y quinto, pasando el actual inciso tercero a ser sexto:

“Sin perjuicio de lo anterior, los consejeros señalados en el inciso precedente tendrán derecho a percibir una dieta

adicional equivalente a tres unidades tributarias mensuales por concepto de asistencia a cada una de las sesiones del Consejo Nacional de la Corporación o de las comisiones de trabajo que se formen por acuerdo de dicho Consejo, la que se pagará conjuntamente con la dieta mensual que corresponda al mes respectivo.

En todo caso, los consejeros señalados en el inciso segundo del presente artículo no podrán percibir mensualmente, por concepto de dietas indicadas precedentemente, una cantidad superior a 16 unidades tributarias mensuales.

La Corporación pagará los correspondientes pasajes y viáticos cuando alguno de los consejeros mencionados en el inciso segundo desempeñe cometidos en virtud de un acuerdo celebrado por el Consejo.”.

2) Agréganse en el artículo 68, a continuación del punto final, que pasa a ser punto aparte, los siguientes incisos segundo, tercero, cuarto y quinto:

“Los seis miembros electos de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua gozarán de una dieta mensual equivalente a ocho unidades tributarias mensuales. Adicionalmente, la Corporación pagará los correspondientes pasajes y viáticos cuando cualquier miembro electo de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua desempeñe cometidos en virtud de un acuerdo celebrado por la Comisión.

Sin perjuicio de lo anterior, los comisionados señalados en el inciso precedente tendrán derecho a percibir una dieta adicional equivalente a dos unidades tributarias mensuales por concepto de asistencia a cada una de las sesiones de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua o de las comisiones especiales de trabajo que se formen por acuerdo de dicha Comisión, la que se pagará conjuntamente con la dieta mensual que corresponda al mes respectivo.

En todo caso, los comisionados señalados en el inciso segundo no podrán percibir mensualmente, por concepto de dietas indicadas precedentemente, una cantidad superior a 12 unidades tributarias mensuales.

La inasistencia de los comisionados indígenas electos a 3 sesiones, sin causa justificada a juicio de la propia Comisión, producirá la cesación inmediata del comisionado en su cargo. Su reemplazo se hará conforme a las normas del reglamento y por el tiempo que falte para completar el período.”.

3) Agrégase en el artículo 9° transitorio, a continuación del punto final, que pasa a ser punto aparte, el siguiente inciso final:

“Para el año de entrada en vigencia de la ley, la dieta establecida en el artículo 43 para los Consejeros de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena designados por el Presidente de la

República de conformidad con lo establecido en el artículo 41 letras c) y d), y para los seis Comisionados electos de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, establecida en el artículo 68, serán provistas por recursos especialmente asignados al efecto, y para los años siguientes, por los recursos que anualmente le asigne la Ley de Presupuestos del Sector Público.”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2013, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi (Presidente), Eduardo Frei, Jaime Orpis y Hosain Sabag.

Sala de la Comisión, a 20 de diciembre de 2013.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N°19.253, SOBRE NORMAS DE PROTECCIÓN, FOMENTO Y DESARROLLO DE LOS INDÍGENAS, ESTABLECIENDO DIETA PARA LOS CONSEJEROS NACIONALES DE LA CONADI Y PARA LOS COMISIONADOS DE LA CODEIPA QUE INDICA. BOLETÍN N° 9.041-31.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Disponer un aumento en las dietas de los consejeros de CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) y de comisionados de CODEIPA (Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua).

II. ACUERDOS: Aprobar el proyecto en general y en particular (mayoría de votos 3 x 1 abstención).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: Consta de 1 artículo único conformado con tres numerales.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No tiene.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje del Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Segundo trámite.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 21 de noviembre de 2013.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: .26 de noviembre de 2013.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe, en general y en particular.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Ley 19.253, sobre normas de protección, fomento y desarrollo de los indígenas.

Valparaíso, 20 de diciembre de 2013.

Mario Tapia Guerrero
Secretario