**PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY N° 19.175, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL, PROFUNDIZANDO LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS (BOLETÍN 7963-06)**

# Antecedentes

Con fecha 05 de octubre de 2010, se presentó en el Senado un proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley N° 19.175, sobre gobierno y administración regional, profundizando la regionalización del país.

Con fecha 8.1.14 fue aprobado en Primer Trámite Constitucional.

El Ejecutivo, en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, presentó una Indicación Sustitutiva con fecha 27 de enero de 2015. Dicha indicación es parte de la agenda de descentralización.

Con fecha 1 de junio de 2016 fue aprobado, en general y en particular, por la sala de la Cámara de Diputados.

Actualmente se encuentra en tercer trámite constitucional, siendo ya analizado por la Comisión de Gobierno, Hacienda y Constitución del Senado, lo que lo que se traduce en 2 consecuencias:

1. El Senado no conoce en detalle los cambios que introdujo la Indicación de nuestro Gobierno y por lo cual el ejecutivo ha aceptado que se rechace hoy en el Senado para ir a Comisión Mixta.
2. Habiéndose aprobado la Reforma Constitucional que permite ELEGIR al Ejecutivo del Gobierno Regional, se entiende que se debe revisar el PL con una mirada más integral,

# Contenido

## Mecanismo de transferencia de competencias a gobiernos regionales.

Se regula la forma y modo a través de los cuales se podrán disponer las citadas transferencias. Asimismo, una de las particularidades del modelo constitucional de traspaso es que posibilita que los diversos gobiernos regionales, finalmente, tengan marcos competenciales diferenciados, toda vez que las transferencias de funciones y atribuciones podrán efectuarse, desde el nivel central, a todos, algunos o a un solo gobierno regional. De esta forma, el artículo 114 consagra una excepción a la uniformidad normativa propia de un Estado unitario como el nuestro.

Por ello, y con el fin de determinar el modo como operará el mecanismo descrito, la presente indicación perfecciona lo originalmente aprobado en primer trámite constitucional por el H. Senado. Es así como inicialmente se precisa que la transferencia de funciones y atribuciones podrá realizarse de forma permanente o temporal, a uno o más gobiernos regionales, posibilitándose así la necesaria flexibilidad requerida y contemplando la diversidad de vocaciones territoriales y capacidades instaladas en los diversos gobiernos regionales.

En lo referido a la iniciativa, se propone un sistema bidireccional. La transferencia podrá ser planteada por el nivel central al regional o viceversa. En este último caso, el intendente deberá someter la solicitud de traspaso al respectivo consejo, debiendo éste aprobarla por los dos tercios de sus integrantes en ejercicio. Ello, junto con fortalecer el rol resolutivo del consejo, permite que la solicitud cuente con los necesarios respaldos políticos, relevantes en decisiones de esta naturaleza.

En cuanto a los ámbitos en los cuales será posible efectuar transferencia de funciones y atribuciones, éstas podrán realizarse en ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

El procedimiento de traspaso de funciones y atribuciones que se propone en la presente indicación requerirá de estudios iniciales de parte del gobierno regional solicitante. Asimismo, sea cual fuere la vía de iniciación, se constituirá al efecto una Comisión integrada por representantes de los ministerios del Interior y Seguridad Pública y de Hacienda, así como del ministerio y servicio incumbentes. Junto a ellos participarán el intendente y el presidente del consejo regional respectivos, actuando como secretaría ejecutiva de esta Comisión la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. La citada Comisión dispondrá de noventa días para efectuar una propuesta al Presidente de la República, pudiendo disponer condiciones para el traspaso, las que deberán ser aprobadas por el respectivo Consejo. Dispuesta la transferencia, ésta deberá materializarse a través de un decreto supremo que contendrá las competencias y recursos que se transfieren y su modalidad, la mención de si es temporal o definitiva, las condiciones en que se materializará el proceso de transferencia y las competencias que asumirá el Gobierno Regional, la forma en que se hará el seguimiento, y todas las demás materias necesarias para asegurar una adecuada ejecución de las competencias en el nivel regional.

Asimismo, la presente propuesta normativa considera la posibilidad que la transferencia de funciones y atribuciones se revoque de forma fundada, pudiendo lo anterior basarse en aspectos tales como una deficiente provisión de servicios, ineficiencias e ineficacias en la asignación y utilización de recursos, duplicación de funciones, etc.

## Delegación de facultades para el traspaso de servicios a los gobiernos regionales.

El procedimiento de transferencia de funciones y atribuciones es de carácter administrativo y permite que una o más competencias dejen de ser ejercidas por un ministerio o servicio público, para ser desempeñadas por uno o más gobiernos regionales, sin necesidad de modificaciones orgánicas.

Sin embargo, en algunos casos, para profundizar el proceso de descentralización puede ser necesario modificar la dependencia de un servicio público. Así, por ejemplo, un órgano que satisface necesidades de la población de manera regular y continua que dependa o se relacione con el Presidente de la República a través de algún ministerio, pasará a depender de un gobierno regional. Lo anterior podría implicar, por ejemplo, que el máximo directivo del servicio en la región pase a ser de designación del intendente respectivo y no del nivel central.

Otra posibilidad es que se modifiquen o supriman servicios públicos hoy existentes, o que se creen nuevos servicios públicos regionales, es decir, dependientes del gobierno regional respectivo.

Como lo anteriormente señalado es materia de ley y no queda comprendido bajo el manto del ya explicado artículo 114 de la Constitución Política; la indicación propone solicitar al H. Congreso Nacional una delegación de facultades legislativas, con el fin que el nivel central pueda disponer las modificaciones de dependencias, supresiones, modificaciones o creaciones de servicios.

Asimismo, la delegación solicitada comprende también la posibilidad de efectuar adecuaciones en materia de personal, incluyendo la posibilidad de realizar traspasos de funcionarios de un servicio a otro, estableciéndose normas precisas referidas al respeto y protección de los derechos del personal existente a la fecha de dictación de los eventuales decretos con fuerza de ley. En este contexto, y en el ánimo que las opiniones de los funcionarios y funcionarias, canalizadas a través de sus asociaciones de funcionarios sean oídas, instruiré a todos los Ministros de Estado para establecer instancias de diálogo con las diversas asociaciones funcionarias de los servicios involucrados.

## Organización de los Gobiernos Regionales

Se propone la creación de tres nuevas divisiones, con sus respectivas jefaturas, en cada uno de los quince gobiernos regionales: las de fomento e industria, infraestructura y transportes y desarrollo social y humano, para asumir la ejecución de las nuevas funciones legales y las funciones y atribuciones que sean transferidas desde ministerios y servicios, temporal o definitivamente; o bien para coordinar el accionar de los servicios públicos regionales que dependan o se relacionen con el gobierno regional. La indicación también incluye la creación de nueve cargos profesionales en las plantas de los respectivos servicios administrativos.

Junto a lo anterior, y con el fin de fortalecer el principio de probidad administrativa, se crea el cargo de Unidad de Control en los gobiernos regionales.

Finalmente, la indicación sustitutiva considera la creación del cargo de Jefe de áreas metropolitanas y de tres cargos profesionales para aquellos gobiernos regionales en que se constituya una o más áreas metropolitanas.

Todo lo anteriormente señalado se añade a lo ya considerado en el texto del proyecto de ley que aprobó el H. Senado en primer trámite constitucional, a saber, por una parte, la creación del cargo de administrador regional, quien será colaborador directo del intendente, correspondiéndole la gestión administrativa del gobierno regional, pudiendo ejercer las facultades que aquel le delegue, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo. Por otra parte, se conserva la selección de las jefaturas de división mediante un procedimiento análogo al de alta dirección pública.

## Ordenamiento Territorial

Considera la incorporación en la ley N° 19.175 de un nuevo instrumento de planificación, a saber, el plan regional de ordenamiento territorial. Este plan desde el año 2010 se encuentra reconocido en la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. No obstante ello, es necesario precisar sus contenidos y forma de elaboración y aprobación.

El plan regional del ordenamiento territorial podrá disponer en forma obligatoria áreas de protección de recursos naturales y del patrimonio paisajístico, entre otras materias. Asimismo, se propone la derogación del plan regional de desarrollo urbano y las normas sobre planificación urbana regional, dada la mayor amplitud territorial y carácter que tendrá el plan regional de ordenamiento territorial. Al respecto, debe precisarse que la iniciativa legal no considera modificaciones en lo referido a planes reguladores comunales, intercomunales o metropolitanos.

El plan regional de ordenamiento territorial será elaborado por el gobierno regional, incluyendo el trámite de consulta pública, y aprobado por el consejo, previo informe de las secretarias regionales ministeriales competentes; siendo obligatorio su cumplimiento para ministerios, servicios públicos y municipalidades.

Además de la regulación del plan regional de ordenamiento territorial, las presentes indicaciones plantean que el gobierno regional deberá elaborar una propuesta de zonificación del borde costero de su territorio, debiendo ésta ser aprobada mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional. De esta forma, se incorpora en la ley N° 19.175 un procedimiento que existía solo a nivel reglamentario.

## Fomento de las actividades productivas

Sin perjuicio de profundizar en las nuevas competencias sobre esta materia aprobadas en primer trámite constitucional por el H. Senado, destacando la que incorpora la aprobación por parte del consejo del plan regional de desarrollo turístico, las indicaciones consagran la creación, en cada gobierno regional, de un comité regional público/privado de innovación, de carácter consultivo y asesor.

## Fortalecimiento y autonomía del Consejo Regional

En diversos cuerpos legales se dispone que determinadas materias deban ser resueltas por el gobierno regional respectivo. Lo anterior genera dudas interpretativas en cuanto a si basta con la determinación del órgano ejecutivo (Intendente) o debe someterse la decisión a la aprobación del consejo. Por lo cual incorpora una norma que precisa que, al conferir la decisión de una materia al gobierno regional, ello requerirá que el intendente la someta a consideración del consejo regional.

Junto a lo anterior, el intendente no sólo deberá someter al consejo la aprobación de los proyectos de planes y estrategias, sino también las políticas regionales de desarrollo.

En materia fiscalizadora, el proyecto propone nuevas competencias para el consejo. Así, éste podrá disponer, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera.

Asimismo, podrá solicitar al ejecutivo, previo acuerdo de los 2/3 de sus miembros en ejercicio, que represente a los jefes superiores o directivos de los órganos de la Administración del Estado, su disconformidad cuando la región haya sido afectada negativamente por acciones u omisiones de aquéllos.

Otras nuevas facultades para los consejos regionales dicen relación con la aprobación, siempre sobre la base de la proposición del Intendente, de la delimitación de territorios objeto de planificación regional; de la declaración de territorios como zonas rezagadas en materia social y del plan de desarrollo respectivo y el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI). Asimismo, este órgano colegiado deberá conocer el Programa Público de Inversiones en la Región (PROPIR).

En el mismo ámbito, el Consejo Regional quedará facultado para invitar a autoridades regionales o provinciales para informar acerca del accionar de sus respectivas instituciones.

Finalmente, y en el ámbito de promover la mayor autonomía e independencia posible en el accionar de los consejeros, relevante dada sus competencias resolutivas y fiscalizadoras, se propone ampliar las inhabilidades de éstos. Debe considerarse que hoy una persona puede postular al cargo de consejero si tiene vigente o suscribe, por sí o por terceros, contratos o cauciones ascendentes hasta doscientas unidades tributarias mensuales con el respectivo gobierno regional.

En el proyecto de ley se propone que, quienes deseen postular al cargo de consejero no deberán tener ningún tipo de vínculos contractuales con dicho gobierno regional. Por otra parte, hoy la ley permite que postule al cargo de consejero regional un director, administrador, representante o socio titular del 10% o más de los derechos de una sociedad, cuando ésta tenga contratos o cauciones con dicho gobierno regional hasta doscientas unidades tributarias mensuales. Del mismo modo y con la misma finalidad, la iniciativa legal propone la derogación de dicho límite.

## Presupuesto de inversión en los gobiernos regionales

En cuanto a la distribución de recursos de inversión, el intendente deberá proponer al consejo una fórmula conforme a ítems o marcos presupuestarios, cada uno de los cuales deberá contar con una o más glosas. Éstas, las que también deberán ser aprobadas por el consejo, explicarán el uso de los recursos y sus condiciones. Así, se asimila la relación del intendente/consejo regional a la existente entre Presidente de la República/Congreso Nacional en materia de elaboración del presupuesto. Por otra parte, la asignación de dichos recursos realizada por el intendente deberá ajustarse a los criterios de priorización que, para tal efecto, se incorporarán en el presupuesto regional siguiendo el mismo procedimiento de aprobación de éste.

## Áreas Metropolitanas

Se establece el concepto de área metropolitana y se señala que su administración corresponderá a los gobiernos regionales sujetos a las normas especiales que siguen.

Es así como se contempla que cada gobierno regional que administre un área metropolitana tendrá un comité asesor, compuesto por los alcaldes de las comunas integrantes de dicha área, y un jefe de la misma encargado de su gestión.

Por último, se establece la forma de constitución de áreas metropolitanas mediante decreto supremo, por petición del gobierno regional o por iniciativa del Presidente de la República, precisando, asimismo las materias en que será competente.

## Convenios

El proyecto propone una adecuación íntegra de las disposiciones de la ley Nº 19.175 a las normas constitucionales sobre convenios de programación aprobadas el año 2009. Estos acuerdos hoy se suscriben entre uno o más ministerios y uno o más gobiernos regionales. La norma legal propuesta dispone que a los convenios se puedan incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales, cuyo aporte se estime necesario para dar más eficacia a la ejecución del convenio. Asimismo, se precisa expresamente que podrán incorporarse a los convenios de programación de inversión pública, como sujetos activos, las municipalidades.

Se incorporan normas destinadas a materializar la obligatoriedad de estos convenios. Por otra parte se propone la creación de convenios de programación territoriales. Estos podrán ser celebrados por los gobiernos regionales con una o más Municipalidades, con carácter anual o plurianual, estando destinados a formalizar acuerdos para la implementación de proyectos de impacto comunal o intercomunal en los plazos y con los aportes financieros de las partes que en cada caso se acuerden. Los convenios de programación territoriales deberán ser sancionados mediante resolución del gobierno regional respectivo.

Otro aporte de la presente indicación es incorporar en el texto de la ley N° 19.175 la referencia a los “convenios mandato”, hoy reconocidos en la ley N° 18.091.

## Eliminación del número identificatorio de las regiones.

Se propone eliminar la identificación de nuestras regiones mediante números, subsistiendo la actual denominación de cada una de ellas mediante sus nombres.

# NECESIDAD DE UNA COMISIÓN MIXTA

En el Senado se ha criticado el proyecto porque sólo llego en tercer trámite, por lo cual no se ha podido realizar un estudio acabado del proyecto, han surgido críticas al mismo ya que podrían darse una superposición con el proyecto de elección de intendentes. Por lo cual se ha decidido votar en contra en la Sala, en acuerdo con el Gobierno, para que una Comisión Mixta solucione las discrepancias.

Las principales críticas son:

1. El PL es centralista, ya que es el Presidente el que decide otorgar las competencias, el Gore no puede obligarlo (crítica de Harboe). Dicho cuestionamiento no procede ya que es el Art. 114 de la Constitución que establece la facultad discrecional del Presidente de transferir.[[1]](#footnote-1) De todas formas, preocupa que se haga esta transferencia con criterios políticos, ya que podría dejar sin gestión algunas regiones. Se debe establecer causales de rechazo
2. Se propone establecer un piso mínimo de competencias por regiones, para que todas tengan competencias transferidas.
3. No se establece cuáles serían las competencias exclusivas que tendría el Gobierno Central, lo cual se debe aclarar.
4. Se debe establecer un órgano imparcial o tercero que resuelva conflictos entre el gobierno regional y central. En otros países es el Tribunal Constitucional, en la Comisión se ha propuesto el Senado.
5. No queda claro que sucede con los servicios desconcentrados (Seremis)
1. 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. [↑](#footnote-ref-1)