

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA REGIONALIZACIÓN

Boletín Nº 7.963-06

OBJETIVO	ESTABLECE PROCEDIMIENTO PARA TRANSFERIR COMPETENCIAS A LOS GOBIERNO REGIONALES DESDE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, Y FIJA NUEVAS ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR REGIONAL
TRAMITACIÓN	COMISIÓN MIXTA
ORIGEN DE LA INICIATIVA	MENSAJE
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL	ORGÁNICA CONSTITUCIONAL
URGENCIA	DISCUSIÓN INMEDIATA
COMISIÓN	COMISIÓN MIXTA
SUGERENCIA DE VOTACIÓN	A FAVOR.

IDEAS CENTRALES

I. Origen y tramitación

El proyecto tiene origen en Mensaje.

Ingresó a tramitación en la Cámara el día 5 de octubre de 2011. Se presenta el informe de Comisión Mixta y está con urgencia calificada de discusión inmediata.

II. Fundamento y Objetivo

Los fundamentos del proyecto de ley originalmente, decían relación meramente con el traspaso de competencias desde el poder central, al Gobierno Regional, mediante un

convenio entre el Servicio correspondiente con el Gobierno Regional que solicitara la competencia.

No obstante, una vez que el Gobierno decidió la elección por sufragio de la autoridad regional, mediante este proyecto de ley se definen también las funciones y atribuciones con que contará el Gobernador Regional.

III. Estructura del Proyecto de Ley.

El proyecto de ley consta de 10 artículos permanentes y 10 disposiciones transitorias, no obstante, el artículo de mayor relevancia es el artículo 1º, que modifica la ley 19.175, orgánica constitucional sobre Administración y Gobierno Regional.

En dicho artículo se establecen en primer lugar, modificaciones adecuatorias con el objeto de cambiar la voz “intendente” por “Gobernador Regional” o “Delegado Presidencial Regional”. Por otra parte, se establecen las reglas mediante las cuales se consagra el procedimiento de transferencia de competencia. Se incorporan dos nuevas divisiones, se crea una unidad de control y se consagran las áreas metropolitanas.

Por otra parte, se establece el procedimiento mediante el cual entrará en vigencia el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, el cual requerirá de la aprobación del Consejo Regional y de los Ministros que conforman la Comisión interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

Finalmente, se establecen las normas relativas al presupuesto del Gobierno Regional, en donde el Gobernador requerirá la aprobación del Consejo de los ítems presupuestarios, así como de cada proyecto que supere las 7.000 UTM.

El resto de los artículos permanentes del proyecto, tienen por objeto adecuar las

modificaciones que se agregan al artículo 1º. Dentro de éstos, se adecuan la ley general de urbanismo y construcción, en todo aquello que dice relación con el plan de ordenamiento territorial, la ley orgánica de Municipalidades, en torno a las funciones que se le entregan a las áreas metropolitanas, y las plantas de personal de los servicios de los Gobiernos Regionales, para incorporar las nuevas divisiones que se crean.

En cuanto a las disposiciones transitorias, se establecen fundamentalmente las normas a través de las cuales se ejecutará el procedimiento de transferencia. Se fijan normas especiales hasta marzo de 2022, dentro de los cuales solo se podrán traspasar competencias de oficio por el Presidente de la República, así como una evaluación previa que requerirá cada competencia para ser transferida.

COMENTARIOS

Es necesario precisar en primer lugar, que originalmente, éste fue un proyecto de ley presentado bajo la administración del Presidente Sebastián Piñera, en el cual se buscaba que, a través de un convenio entre la administración central y el Gobierno Regional, este último ejerciera ciertas competencias que legalmente le son atribuidas al poder central, a fin de perfeccionar la gestión de la función pública.

No obstante, existe una diferencia fundamental entre ambos proyectos, y que dice relación con el hecho de que en el proyecto inicial, la autoridad regional seguía formando parte del poder central (el intendente), quien era designado directamente por el Presidente de la República, a diferencia de la situación actual en donde la autoridad regional será elegida mediante sufragio (Gobernador Regional).

Además de lo anterior, hay que precisar que el Gobierno incorporó las nuevas funciones y atribuciones del nuevo Gobernador Regional a través de este proyecto de ley, alejando de la idea matriz del proyecto, que decía relación con el procedimiento a través del cual la

administración central le traspasaría a los Gobiernos Regionales, ciertas funciones y atribuciones.

Procedimiento de Transferencia de competencias

a. Generalidades.

El procedimiento de transferencia de competencias, fue en un principio el aspecto central del proyecto de ley que fortalece la regionalización. Sin embargo, desde que el actual Gobierno decidió tomar este proyecto de ley como la base para determinar las funciones y atribuciones con las que contará el Gobernador Regional, se perdió de cierta forma el sentido de las ideas principales.

En términos generales, cuando se habla de la transferencia de competencias, se hace referencia al procedimiento a través del cual la Administración Central traspasa ciertas funciones y atribuciones a los Gobiernos Regionales, que por ley le corresponderían a los Ministerios o Servicios Públicos.

b. Órganos que participan

En primer lugar, existe un Comité Interministerial, presidido por el Ministro del Interior, y compuesto además por el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretario General de la Presidencia, y el Ministro a cargo de las materias que se busque traspasar.

Por otra parte, existirá una Comisión de Transferencia de Competencia, conformada por equivalentemente por representantes del poder central y del gobierno regional.

Se agregó por otra parte, un Consejo de expertos, de carácter consultivo, que tendrá por objeto informar al Presidente acerca del ejercicio en que se está llevando a cabo la

atribución transferida.

Finalmente, es importante mencionar que quien tiene la atribución para hacer la transferencia es el Presidente de la República, previo informe favorable del comité interministerial.

c. Procedimiento

De acuerdo a lo que plantea el proyecto de ley, este traspaso se iniciará de oficio (el Presidente de la República) o a solicitud del Gobierno Regional, con el acuerdo de al menos dos terceras partes de sus miembros en ejercicio, dentro de los primeros 24 meses del periodo presidencial.

Una vez presentada la solicitud, secretaría ejecutiva convocará a la Comisión de Transferencia de competencias, la que podrá requerir de informes de expertos, para finalmente emitir un informe, el que se hace llevar al Comité interministerial.

Una vez que el Comité interministerial conoce del informe, deberá oír al Gobernador Regional, y recomendará la transferencia al Presidente de la República, el hecho de si será temporal o definitiva y total o parcial.

Finalmente, con el informe hecho por el Comité interministerial, será el Presidente de la República quien transfiere la competencia al Gobernador Regional, así como el tiempo y la forma en que se transferirá.

d. Revocación y rechazo

Existe en la propuesta del Gobierno en relación a este punto, la posibilidad de que el Poder central, es decir, el Presidente de la República, revoque la competencia transferida

en forma temporal, así como también de rechazarla.

En primer lugar, más que un rechazo, el Gobierno central podrá declarar inadmisibile, aquella solicitud que se exceda manifiestamente de los ámbitos de competencia transferibles establecidos en la Constitución. Dicho rechazo se debe hacer mediante una resolución fundada y no es un punto totalmente cerrado aún, el hecho de que sean exento o se someta al control de la Contraloría General de la República.

Respecto de la revocación de las competencias transferidas, es importante mencionar en primer lugar, que solo procederá respecto de las transferencias temporales, y que se discute cuáles serán las causales respecto de las que procederá dicha revocación. En la propuesta que señaló el Ejecutivo, se hablaba en primer lugar de la deficiente prestación de servicios a la comunidad y de la falta de coherencia con las políticas nacionales, lo cual parece razonable y necesario más allá de la redacción, es importante que exista una norma que vaya en este sentido.

Organización: Divisiones, Unidades de control y Áreas Metropolitanas.

La nueva organización de los Gobiernos Regionales es probablemente uno de los aspectos más destacables del proyecto de ley. Es importante mencionar que en la nueva concepción del proyecto de ley, en donde la autoridad regional ya no forma parte de la administración central, fue un aspecto trascendente definir con qué herramientas contaría el Gobierno Regional, por la misma razón, no se consideraba en el proyecto original. Se propone la siguiente estructura:

a. Divisiones

Actualmente, de acuerdo al artículo 68 de la ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, existe una división de administración y finanzas y

otra de análisis y control de gestión. Mediante este proyecto de ley, se reformaría esta infraestructura, ampliando el ámbito de competencias de las divisiones existentes y creándose otras.

En primer lugar, se propone una División de Planificación y Desarrollo Regional, encargada de proponer y elaborar planes, programas y políticas para el desarrollo armónico de la región. Lo que se busca fundamentalmente dice relación con un plan de ordenamiento territorial y asistencia técnica en dicho aspecto a las municipalidades y demás organismos de la administración.

Por otra parte, se crea la División de Presupuesto e Inversión Regional, encargada de elaborar los proyectos de inversión de la región, así como ejecutar y controlar dicho presupuesto. Dicha división tiene un enfoque más bien estratégico y de ejecución, distinto de lo que actualmente hace la División de Administración y Finanzas, cuyo objeto está enfocado en la gestión administrativa interna, y que se mantiene en los mismos términos de lo que existe actualmente.

Adicionalmente, se crea una División de Fomento e Industria, destinada a estimular proyectos y programas de alcance regional de ciencia, tecnología e innovación, además de un Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación, de participación ad honorem de sectores públicos y privados. Especialmente, se está pensando en las Universidades regionales y los centros de investigación.

Adicionalmente, se incluye en la propuesta una División de Infraestructura y Transportes, que se mantiene en los mismos términos de lo que se proponía originalmente en el proyecto de ley que rechazó el Senado, y que estaría a cargo de promover y ejecutar los planes y programas en materia de infraestructura y gestión de transporte de la región.

Finalmente, habría una División de Desarrollo Social y Humano, cuyo objeto sería la

promoción y ejecución de los planes y programas de carácter social.

Por otra parte, es necesario mencionar que los Jefes de cada división, dependen directamente del Gobernador Regional, y su nombramiento lo hace directamente éste, de una propuesta elaborada mediante un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico.

b. Unidad de Control

La propuesta del Ejecutivo contempla también la creación de una unidad de control del gobierno regional, encargada de su auditoría operativa interna. Tiene como objeto la fiscalización de la legalidad de sus actos y el control de la ejecución financiera del presupuesto. Se entiende como un órgano contralor del gobierno regional, que a pesar de ser nombrado por el Consejo regional, solo puede ser removido de su cargo en virtud de causales de cese de sus funciones aplicables a los funcionarios públicos.¹

En relación a la figura de la unidad de control, uno de los aspectos que han sido objeto de debate dicen relación con el nombramiento, la duración en el cargo y su remoción.

En relación al nombramiento del jefe de la unidad de control, la propuesta del Gobierno establece que sea por el gobernador regional, con acuerdo de los cuatro séptimos del consejo, entre quienes hayan sido pre seleccionados de una nómina propuesta mediante un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico. En relación a este punto, las visiones son variadas, y van desde la designación directa, hasta una designación de acuerdo al sistema de Alta Dirección Pública.

Antes de tomar una postura al respecto, es necesario entender la naturaleza del cargo en

¹ Artículo 68 quáter de la propuesta del Gobierno.

estudio; en ese sentido, es difícil imaginar una autoridad cuya función es controlar y representar la legalidad de los actos de otro órgano que a su vez lo nombre y que podría removerlo en cualquier tiempo. En ese sentido, más allá de que el nombramiento lo haga finalmente el Gobernador Regional, se comparte el criterio de que se requiera de un acuerdo amplio (cuatro séptimos del Consejo), y que sea solo respecto de una nómina acotada que no depende de las mismas personas cuyos actos serán controlados por este jefe de unidad.

Respecto de la duración de dicho cargo también se ha discutido al respecto. En un principio, se pensó que dicha autoridad no esté sujeta a una duración determinada, y que tanto el ejercicio como la duración de su cargo, no tuvieran relación con el mandato de los Gobernadores y los Consejeros. El fondo de la decisión es atendible y se comparte, efectivamente, el ejercicio de la función de un jefe de la unidad de control no debiese confundirse con la duración de las autoridades elegidas del Gobierno Regional, sin embargo, que de ello se colija que dicho cargo no esté sujeto a un periodo, no resulta lógico. A pesar de no ser un aspecto zanjado, existe una nueva propuesta del Gobierno, para acotar la duración del cargo, a un plazo de cinco años.

Finalmente, respecto a la remoción del jefe de dicha unidad, se mantiene el criterio de llevarla a cabo solo respecto del cese de funciones aplicables a los funcionarios públicos, de acuerdo a sumarios instruidos por la Contraloría General de la República.

c. Áreas Metropolitanas

Para aquellas zonas urbanas que cuenten con una población superior a los 250.000 habitantes y que compartan servicios y espacios de infraestructura, el artículo 104 bis a 104 septies, establece la posibilidad de decretar un área metropolitana, conformada por las dos o más comunas que la conformen., administrada por el Gobierno Regional, a través de un departamento de áreas metropolitanas, y con un comité consultivo,

conformado por los alcaldes de las comunas que conformen el área.

En relación a la constitución de un área metropolitana, éstas pueden ser de oficio o a solicitud del propio Gobierno Regional, y se materializa mediante un decreto supremo del Ministerio del Interior, Hacienda, y los respectivos ministerios involucrados en las competencias que se transfieran. Es importante señalar que, de acuerdo a lo que expresa el artículo 104 quáter, cuando se dice de oficio, se hace referencia a la administración central, ya que la declaración de área metropolitana puede significar la transferencia de determinadas competencias.

No obstante, y que ha sido lo más debatido, dice relación con las funciones de las áreas metropolitanas, que de acuerdo al artículo 104 quíntes, dice relación fundamentalmente con aspectos de planificación y ordenamiento. Se le entregan competencias en torno a los planes de transporte y tránsito, planes intercomunales de inversión en infraestructura y la recolección, transporte y acopio de los residuos sólidos domiciliarios.

Presupuesto.

Actualmente, la ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en el artículo 73, fija el presupuesto anual de las regiones mediante los llamados “programas presupuestarios”, los cuales en general se mantienen de acuerdo a los mismos términos que se establecen hoy en la ley.

La diferencia en este aspecto, radica en la asignación de dichos recursos, que pasa del Consejo al Gobernador. La participación de los Consejos Regionales en relación a este punto dice relación con los marcos o ítems presupuestarios, que serán las directrices en las que se podrán ejecutar dichos recursos, y respecto de los cuales, el Gobernador Regional requerirá la aprobación del Consejo.

Independiente de aquello, cada proyecto cuya inversión supere las 7.000 UTM, es decir, alrededor de \$326.000.000 de pesos, requerirá a todo evento de la autorización del Gobierno Regional.

Consideraciones finales.

- En primer lugar, es necesario mencionar que estamos en presencia de una reforma en cuanto a la administración regional, probablemente más profunda en los últimos treinta años, o incluso desde el procedimiento de regionalización llevado a cabo por el Presidente Augusto Pinochet en 1974, a través de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA).
- Existió por parte del Gobierno una indebida presión al Congreso por acelerar el trámite legislativo, que finalmente terminó perjudicando la intención original del Gobierno de llevar adelante la primera elección este año en conjunto con la elección presidencial.
- Existen aspectos del “proyecto de ley que fortalece la regionalización”, que sin duda significan un aporte. Dentro de las anteriores, se mencionan la creación de las áreas metropolitanas, la unidad de control o las nuevas divisiones del Gobierno Regional.
- Por otra parte, habría sido recomendable que una reforma de este tipo, se haya llevado a cabo en conjunto con una ley de finanzas regionales, ya que una gran falencia del proyecto de ley en discusión, es el poco desarrollo en torno al origen de los recursos con los que se van a ejecutar las competencias que se incluyen en el proyecto de ley.