

Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República, para implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país.

M E N S A J E N° 185-368/

Honorable Senado:

**A S.E. LA
PRESIDENTA
DEL H.
SENADO**

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que realiza modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y otro cuerpo legal, con la finalidad de implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país, optimizando el fortalecimiento de la regionalización dispuesto a través de las leyes N° 21.073 y 21.074.

I. ANTECEDENTES

Nuestro país se encuentra ejecutando un proceso de descentralización iniciado por la entrada en vigencia de las leyes N° 21.073 y 21.074. Dichas normas regulan, entre otros aspectos, la elección de gobernadores regionales y fortalecen la regionalización del país, respectivamente.

Si bien el proceso que se inició mediante la citada ley N° 21.074 ha sido valorado de forma transversal, dado el arduo trabajo legislativo que se extendió por más de 7 años, durante el proceso de implementación de la misma se han detectado una serie de elementos que no quedaron lo suficientemente claros, motivo por el cual es necesario introducir adecuaciones que

hagan plenamente efectivas y eficaces las disposiciones contenidas en la referida ley.

Con tal propósito el 25 de junio de 2019 se constituyó la Mesa Técnica de Descentralización, la cual elaboró un contundente informe, luego de dos meses de trabajo, a través del cual se sugieren una serie de perfeccionamientos a la legislación vigente, entre los cuales se tienen los referentes a la definición, evaluación y revocación de competencias y el silencio administrativo (en asuntos de transferencia propiamente tales); y, las comisiones de servicio, la resolución de controversias, la relación entre los gobiernos regionales con los otros órganos de la Administración del Estado y la unidad de control (en materias relacionadas a estructura y organización). Dichas materias han sido recogidas en este proyecto de ley, el cual pretende ser breve, en orden a facilitar su tramitación legislativa.

Asimismo, es muy importante señalar que una serie de materias vinculadas con el espíritu de este proceso, han sido destacadas por esta mesa, toda vez que, a su juicio, ameritan un tratamiento especializado y dedicado, en orden a ser plasmadas en leyes o normas reglamentarias, que permitan su tratamiento específico.

De esa forma, y habida consideración de los contenidos del informe de la Mesa Técnica de Descentralización, la iniciativa de ley que se presenta pretende resolver los nudos críticos para la adecuada implementación del procedimiento de transferencia de competencias, con la finalidad de optimizar la normativa en cuestión, clarificando sus aspectos oscuros, llenando sus vacíos y lagunas, de forma suficiente y oportuna, erigiéndola como un sistema que permita el diseño y la adecuada implementación de esta relevante política pública.

II. FUNDAMENTOS

Los fundamentos del presente proyecto de ley están relacionados con la finalidad de implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país, optimizando el

fortalecimiento de la regionalización dispuesto a través de las leyes N° 21.073 y 21.074.

En efecto, el artículo 114 de la Constitución Política de la República establece que “[l]a ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá 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.”.

En ese orden de ideas, la ley N° 21.074, con el objetivo de cumplir el mandato constitucional precedentemente señalado, contempla la implementación de una nueva institucionalidad destinada a concretar la transferencia de competencias.

Asimismo, la norma en cuestión contempló diversas etapas, con la finalidad de hacer un procedimiento gradual para la transferencia de competencias desde la administración central del Estado hacia los gobiernos regionales. Aquellas son: primero, la dispuesta en el artículo quinto transitorio de la ley N° 21.074, que faculta al Presidente de la República, dentro del plazo de un año desde la publicación de dicha ley, a individualizar la competencia de determinados ministerios y servicios que serán transferidas a los gobiernos regionales; segundo, la especificada en el artículo cuarto transitorio de la ley N° 21.074, que dispone un régimen transitorio, o de pilotaje, entre el 15 de febrero de 2018 y el 10 de marzo de 2022, periodo durante el cual solo se pueden transferir competencias de oficio por parte del Presidente de la República, por un plazo de uno a dos años; y, tercero, la determinada en los artículos 21 bis y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, los cuales disponen el régimen permanente de transferencia de competencias.

Adicionalmente, la señalada ley N° 21.074 incorpora nuevas competencias al gobierno regional, posibilita la creación de áreas metropolitanas, fortalece el rol planificador del gobierno regional y efectúa importantes

adecuaciones a la estructura administrativa de los gobiernos regionales. Aquello releva el objetivo central de esta política de Estado, cual es el fortalecimiento y desarrollo de las regiones, lo que ha sido un compromiso permanente de nuestro Gobierno.

Como consecuencia de la dictación de los decretos que individualizaron las competencias radicadas en los distintos ministerios y servicios públicos mencionados en el artículo quinto transitorio de la ley N° 21.074, lo cual ocurrió el 1° de febrero de 2019, se pudo constatar de forma fehaciente la existencia de los nudos críticos y vacíos legales detectados por diversos actores sociales y políticos.

Por esta razón se conformó la referida Mesa Técnica de Descentralización, con el objeto de que ésta efectuara tanto propuestas de optimización a la legislación vigente, como correcciones necesarias para avanzar en el proceso de fortalecimiento de la descentralización que nuestro país ya había iniciado.

Por otra parte, la elección democrática de los gobernadores regionales es un aporte significativo al desarrollo de la descentralización, ya que dota de sentido e identidad a los territorios y a sus habitantes. Se considera, por tanto, que la puesta en marcha de ese proceso implica, necesariamente, la mejoría de la norma que regula la administración de los gobiernos regionales.

En ese sentido, a partir del modelo de descentralización regional promovido por las leyes N° 21.073 y 21.074, el gobierno regional asume un rol protagónico, ya que se contempla como órgano ejecutivo al gobernador regional que será electo por la ciudadanía, lo cual se une a la elección popular de los consejeros regionales que se produce desde el año 2013, lo cual, al mismo tiempo, estableció un nuevo marco de relacionamiento entre el gobierno regional y los servicios públicos, a partir de la suscripción de convenios, posibilitando una mayor interacción entre el gobierno regional y los municipios.

Finalmente, se hace necesario que esta iniciativa de cumplimiento a lo dispuesto en el

artículo 126 de la Constitución Política, en el sentido de crear un sistema de solución de controversias, mediante el cual se introduce un mecanismo que permita resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales.

En consecuencia, y con miras a enfrentar este inmenso desafío, es necesario que las normas que regulan el proceso de descentralización sean concordantes con el nuevo diseño institucional, razón por la cual se ha hecho imperioso perfeccionar la legislación vigente en orden a enfrentar este proceso de forma efectiva y eficaz.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que someto a vuestra consideración propone modificar la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto fue refundido, coordinado y sistematizado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior, en adelante, "Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional" con la finalidad de implementar adecuadamente el proceso de descentralización del país, optimizando el fortalecimiento de la regionalización dispuesto a través de las leyes N° 21.073 y 21.074.

A continuación, se describirán los principales contenidos de esta iniciativa legal.

1. Definición del concepto de competencia

La primera materia que aborda el presente proyecto de ley dice relación con la propuesta de inclusión de un concepto unívoco de "competencia", que permita subsumir diversas situaciones particulares en él. Con ello, se busca tener una interpretación y aplicación homogénea del concepto "competencia", tanto respecto de las solicitudes de transferencia que podrán realizar los gobiernos regionales, una vez que el sistema entre en régimen, como respecto a asuntos presupuestarios que pueden afectar su correcto ejercicio.

Lo anterior apunta a precisar el universo de competencias a ser transferidas, lo que facilitará no solo el proceso de implementación de la norma, sino que finalmente, su ejercicio definitivo por parte de los gobiernos regionales.

2. Evaluación de las competencias transferidas

Se establece de manera detallada un procedimiento de seguimiento y evaluación de las competencias una vez transferidas, con el objeto de prevenir su desnaturalización y de asegurar a la población el óptimo desarrollo de las potencialidades regionales, recogiendo su realidad particular y propendiendo, sobre todo, al bienestar de su población.

El procedimiento de evaluación que se propone mediante esta iniciativa diferencia las competencias transferidas de forma definitiva de aquellas transferidas temporalmente. Se propone establecer una periodicidad, distinguiendo a los sujetos obligados, indicando el contenido del informe, los criterios de medición, indicadores cualitativos y cuantitativos, la existencia de planes de capacitación, la asistencia técnica y, finalmente, mandata la elaboración de un reglamento que establezca claramente el procedimiento, la metodología y otros aspectos que resulten relevantes de la evaluación establecida.

El procedimiento en cuestión deberá orientarse a propender mayores estándares de efectividad en relación al proceso, a la satisfacción de las necesidades públicas, así como impulsar el proceso de descentralización actualmente en vigor.

3. Revocación de competencias transferidas

Se incorpora una disposición que establece que las competencias transferidas de manera definitiva solo podrán ser revocadas mediante una ley dictada al efecto.

4. Resolución de controversias

Se propone la creación de un procedimiento que resuelva las cuestiones de competencias que puedan surgir de la aplicación de la nueva normativa que rige la actuación de los gobiernos regionales, entregado a conocimiento del Contralor General.

La norma en cuestión es propuesta con el objetivo de colaborar con el desarrollo efectivo del procedimiento, el ejercicio idóneo de la competencia y la eficiencia y eficacia de la nueva estructura administrativa regional.

5. Comisiones de servicio

La presente iniciativa propone la inclusión de normas con el objetivo de evitar la duplicidad de funciones y propender a la unidad de acción. De forma tal que el ministerio o servicio que transfiera temporalmente una o más competencias no podrá contratar empleos a contrata para desempeñar labores de similar naturaleza a las contenidas en las competencias transferidas.

En ese sentido, se precisa la regulación contenida en el literal a) del artículo 21 quinquies de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, relativa a la oportunidad y ejercicio de las comisiones de servicio, con el objeto de desarrollar capacidades en los integrantes de los gobiernos regionales, que no impliquen la dependencia del ministerio o servicio que transfiere la competencia en cuestión.

6. Regulación del silencio administrativo

El presente proyecto mantiene el plazo de tramitación del procedimiento de transferencia de competencias de seis meses, plazo que resulta prudente para la adopción de una resolución fundada y documentada, en torno a la aceptación o rechazo de una solicitud de transferencia de una determinada competencia realizada por un gobierno regional.

Esta iniciativa propone que, una vez cumplido el plazo mencionado precedentemente, en el evento que la autoridad competente no haya resuelto el asunto, habida consideración del

principio conclusivo que informa los procedimientos administrativos, la falta de pronunciamiento sea considerada como silencio administrativo negativo, esto es, que no habiéndose pronunciado la autoridad y siguiendo las condiciones que se tendrán a la vista, se entiende que se rechaza la transferencia de la competencia solicitada.

7. Se establece al gobernador regional como superior jerárquico de los directores de los servicios públicos regionales en conformidad a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la ley N° 21.074.

Otro aspecto que suscitaba dudas era la determinación de la autoridad que ejercería como superior jerárquico de los directores de los servicios públicos regionales que se creen en conformidad a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la ley N° 21.074.

Habida consideración de lo anterior, la iniciativa que se presenta a su consideración propone que se establezca al gobernador regional como el superior jerárquico de ellos.

8. Precisión del rol de la unidad de control del gobierno regional

Dentro de las cuestiones que fueron debatidas en la Mesa Técnica de Descentralización, se señaló que la unidad de control del gobierno regional debe ceñirse a ejercer las facultades de control y auditoría interna adscritas a su naturaleza. Por ello, se propone suprimir el deber de esta unidad de representar a la autoridad los actos del gobierno regional que estime ilegales, sin perjuicio de la obligatoria comunicación de los hallazgos al consejo regional.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue

fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior:

1) Agrégase, en el artículo 21 bis, el siguiente inciso final, nuevo:

“Para efectos de lo dispuesto en esta ley, se entenderá por competencia toda facultad que posean los órganos de la Administración del Estado para satisfacer las necesidades públicas que sus respectivas leyes orgánicas han colocado dentro de la esfera de sus atribuciones.”.

2) Modifícase el artículo 21 quinquies, de la siguiente manera:

a) Elimínase, en el literal a), la siguiente expresión:

“Para ello, las comisiones de servicio que se realicen para efectos de lo dispuesto en el presente Párrafo estarán exceptuadas del plazo máximo fijado en los incisos primero y segundo del artículo 76 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda. Asimismo, los recursos que correspondan se transferirán mediante convenios de transferencia, los que serán suscritos entre los gobiernos regionales y el respectivo organismo que tiene asignado dicho presupuesto, o serán asignados en las respectivas leyes de presupuestos del sector público.”.

b) Agréganse, en el literal a), los siguientes párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, nuevos:

“En caso que la transferencia de competencias sea temporal, el jefe superior del ministerio o servicio que transfiere la respectiva competencia podrá designar en comisión de servicio en el gobierno regional respectivo, hasta por un plazo equivalente al de la competencia transferida, a los funcionarios públicos que sean necesarios, según lo señalado en el párrafo anterior, para ejercitar la competencia transferida.

Las comisiones de servicio que se realicen para efectos de lo dispuesto en este literal estarán exceptuadas del plazo máximo fijado en los incisos primero y segundo del artículo 76 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

Con todo, el ministerio o servicio que transfiera temporalmente una o más competencias no podrá contratar empleos a contrata para desempeñar labores de similar naturaleza a las contenidas en las competencias transferidas, con el objeto de propender a la unidad de acción y evitar la duplicidad de funciones.

Asimismo, los recursos que correspondan para el ejercicio de la competencia serán transferidos mediante convenios celebrados al efecto, los que serán suscritos entre los gobiernos regionales y el respectivo órgano que tiene asignado dicho presupuesto, o serán asignados en las respectivas leyes de presupuestos del sector público.”.

3) Modifícase el artículo 21 septies, de la siguiente forma:

a) Reemplázase el numeral vii. del literal A., por el siguiente:

“vii. En caso de que, solicitada la competencia no se haya producido un pronunciamiento, ya sea favorable o desfavorable, por parte de la autoridad o no exista constancia de comunicación alguna con el gobierno regional en dicho sentido, en el plazo de seis meses señalado en el numeral ii de la letra C de este artículo, y mientras esta circunstancia sea debidamente representada por el respectivo gobierno regional al Comité Interministerial de Descentralización, se procederá a rechazar expresamente la solicitud de transferencia de competencias mediante un decreto firmado por el Ministro del Interior y Seguridad Pública bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, el cual además será suscrito por los ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia.”.

b) Agrégase el siguiente literal D., nuevo:

“D. Procedimiento de evaluación del ejercicio de las competencias transferidas:

i. Luego de cumplido el periodo por el que hayan sido transferidas temporalmente una o más competencias por parte de un ministerio o servicio público, o luego de transcurridos tres años para el caso en que la o las competencias hayan sido transferidas de forma definitiva, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, actuando como Secretaría Ejecutiva, en conjunto con la Dirección de Presupuestos y el ministerio o servicio público al cual correspondía originalmente el ejercicio de la competencia transferida, previo informe del gobierno regional respectivo, realizarán una evaluación, objetiva e imparcial, de su ejercicio por parte del gobierno regional. Esta evaluación considerará indicadores cualitativos y cuantitativos de medición y recomendaciones de mejora. Los mecanismos señalados precedentemente deberán ser incorporados en el decreto de transferencia de competencias.

ii. Los indicadores que midan el ejercicio de la o las competencias transferidas podrán ser considerados, por el respectivo gobierno regional, dentro de los

programas de mejoramiento de la gestión y las metas anuales que se establezcan para determinar los incrementos por desempeño institucional y desempeño colectivo a que se refiere la ley N°19.553.

iii. Para un mejor ejercicio de las competencias transferidas, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en coordinación con otros órganos de la Administración del Estado, cuando corresponda, deberá proponer anualmente a los gobiernos regionales planes de capacitación y asistencia técnica para los funcionarios de los gobiernos regionales.

iv. Un reglamento aprobado mediante decreto supremo expedido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el que además será suscrito por los ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, establecerá el procedimiento, la metodología y otros aspectos que resulten relevantes de la evaluación establecida en este literal.

v. Los resultados que arroje dicha evaluación deberán ser remitidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dentro de los 30 días siguientes, al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al gobierno regional respectivo.”.

4) Agrégase en el artículo 21 octies, el siguiente inciso primero, nuevo, pasando el actual inciso primero a ser segundo, y así sucesivamente:

“Artículo 21 octies.- Las competencias transferidas de forma definitiva sólo podrán ser revocadas mediante una ley dictada al efecto.”.

5) Reemplázase el inciso final del artículo 27, por el siguiente:

“El gobernador regional será el superior jerárquico de los directores de los servicios públicos regionales que se creen en conformidad a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la ley N° 21.074.”.

6) Introdúcense, en el artículo 68 quinquies, las siguientes modificaciones:

a) Elimínase, en su inciso segundo, la expresión “de relevancia regional”.

b) Reemplázase, en su inciso cuarto, la expresión “La unidad de control deberá representar al gobernador regional los actos de gobierno regional que estime ilegales”, por la frase “La unidad de control deberá remitir al consejo regional

un informe relativo a aquellos actos del gobierno regional que estime ilegales, de conformidad a la normativa vigente.”.

c) Reemplázase en su inciso sexto, la expresión “un procedimiento análogo al” por la expresión “el procedimiento”.

Artículo 2°.- Incorpóranse los siguientes artículos 6° bis, 6° ter, y 6° quater, nuevos, en la ley N°10.336, de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto refundido fue fijado mediante el decreto supremo N° 2.421, de 1964, del Ministerio de Hacienda:

“Artículo 6° bis.- El Contralor General resolverá las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales.

El órgano o autoridad que se atribuya una competencia o falta de ella, sobre un asunto determinado, deberá presentar su petición por escrito al Contralor General. En ella deberá indicar con precisión la contienda producida, los hechos y los fundamentos de derecho que le sirven de sustento, señalando, en caso de corresponder, quien detentaría la competencia.

Artículo 6°ter.- Una vez declarada admisible la petición, para los efectos de la resolución del procedimiento, se solicitará informe al o los otros órganos en conflicto para que, en el plazo de diez días hábiles, hagan llegar al Contralor General las observaciones y antecedentes de hecho y de derecho que estimen pertinentes para resolver.

Artículo 6°quater.- Concluidas las diligencias y plazos señalados en el artículo anterior, el Contralor General, dentro del término de diez días hábiles, resolverá la contienda de competencia dictando al efecto una resolución fundada en la cual se determinará el órgano o autoridad que tiene la potestad legal para ejercer la competencia en cuestión.”.

Artículo transitorio.- El reglamento al que alude el numeral 3° del artículo primero deberá dictarse dentro de un plazo de seis meses desde la publicación de esta ley.”.

Dios guarde a V.E.

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

VÍCTOR PÉREZ VARELA
Ministro del Interior y
Seguridad Pública

IGNACIO BRIONES ROJAS
Ministro de Hacienda

CRISTIÁN MONCKEBERG BRUNER
Ministro
Secretario General de la Presidencia