

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 21.10.2016

DATOS GENERALES

N° ley ➤ 21.074

Título ➤ Relativo al fortalecimiento de la regionalización del país.

Origen ➤ Mensaje

Autores ➤ Ministerio de Hacienda, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Interior y Seguridad Pública, y Ministerio Secretaria General de la Presidencia.

Fecha de ingreso ➤ 05 de octubre de 2011

Cámara de ingreso ➤ Senado

Estado ➤ Tercer Trámite Constitucional

Urgencias ➤ 19 urgencia simple, 22 urgencias suma y 4 discusión inmediata

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática ➤ Institucionalidad; Residuos; Desarrollo regional

Tipo de ley ➤ Parcialmente Ambiental (artículo 1 n°7 a) e); n°46, e); artículo 4 n°1)

Importancia ambiental de la ley ➤ Importancia Ambiental Media

Relevancia ambiental ➤ Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El mensaje presidencial expresa la voluntad del Ejecutivo de fortalecer la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario del territorio nacional. Lo anterior debido a que en la Constitución Política (artículo 3) se dispone que "la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley". En este sentido se busca que la vida económica, cultural y política no se concentre exclusivamente o principalmente en la capital.

En la actualidad, y dentro de los avances mencionados en esta materia por el mensaje que da inicio al proyecto, cada región cuenta con un Plan Integral de Desarrollo Regional, en el cual contiene objetivos respecto de empleo, educación, salud, seguridad, calidad de vida e infraestructura. Por otro lado, en relación a las zonas extremas del país se ha puesto un énfasis especial, con instrumentos especiales

para dichas regiones (Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén y Magallanes) para su desarrollo y crecimiento. Complementario a esto, se ha incrementado significativamente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Sin embargo, el mensaje señala que es necesario aumentar la autonomía de las regiones, aumentando sus funciones y atribuciones. En este sentido, el proyecto de ley busca la transferencia de competencias a los gobiernos regionales para que estos puedan desarrollar y planificar sus territorios respondiendo a las necesidades de sus habitantes.¹ El proyecto de ley consta de nueve artículos y seis artículos transitorios.

Así, el proyecto faculta a los gobiernos regionales para desarrollar sus competencias, funciones y atribuciones, tanto de forma directa como con otros órganos de la administración del Estado, asegurando la debida coordinación entre los órganos del Estado; precisa el carácter dual del gobierno regional (Intendente y Consejo Regional); entrega nuevas funciones generales a los gobiernos regionales y a los consejos regionales, y en materias de ordenamiento territorial², fomento productivo³, desarrollo social y cultural⁴. Por otro lado, el proyecto establece procedimientos de transferencias de competencias y atribuciones, en las materias mencionadas anteriormente, desde los ministerios y servicios a los gobiernos regionales a través de convenios, programas y/o creación de servicios públicos regionales⁵. Una vez introducida la indicación sustitutiva del Ejecutivo⁶ se incorpora también la eliminación de la identificación de las regiones mediante números, como también la creación y administración de áreas metropolitanas al proyecto de ley, ausentes en el proyecto de ley original.⁷

¹ El proyecto de ley busca incorporar modificaciones a distintos cuerpos legales. De manera principal busca modificar la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, así como otras leyes y decretos: Ley general de urbanismo y construcciones; Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, y decreto con fuerza de ley N° 206, del mismo Ministerio, de 1960, sobre construcción y conservación de caminos.

² Elaborar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

³ Formular políticas de fomento de las actividades productivas, emprendimiento, capacitación, innovación y desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, mejoras en la gestión y competitividad de la base productiva regional.

⁴ Proponer programas y proyectos de impacto en grupos vulnerables o en riesgo social, así como su financiamiento.

⁵ Estas transferencias podrán ser solicitada por el Gobierno Regional o propuesta por el nivel central, teniendo que ser en ambos casos sometida a votación del Consejo y para ser aprobada deberá contar con 2/3 de los votos de sus integrantes en ejercicio. También se constituirá una comisión con representantes del nivel central como gobierno regional para consensuar las condiciones del traspaso.

⁶ 28-01-2015

⁷ Además incorpora nuevas obligaciones del Intendente como Ejecutivo del Gobierno Regional como la obligación de someter al consejo la aprobación de los proyectos de planes y estrategias, y las políticas regionales de desarrollo. También busca generar un nuevo perfil de las Secretarías Regionales Ministeriales, donde éstas dejan de ser órganos ejecutores de las políticas, planes y proyectos regionales, y asumen la tarea de presentar las prioridades de su territorio, para efectos de la formulación de las respectivas políticas nacionales sectoriales, como también supervisar la correcta aplicación de las políticas nacionales en la región respectiva y velar para que las políticas, programas y proyectos se enmarquen debidamente dentro de las políticas nacionales. Por otro lado, el proyecto de ley pretende modificar la estructura administrativa de los gobiernos regionales, formalizando una estructuración administrativa que hoy opera de hecho: la división de planificación y desarrollo regional; la división de presupuesto e inversión regional, y la división de administración y finanzas. También se crean las divisiones de "fomento e industria", "infraestructura y transportes" y "desarrollo social y humano" como también la creación de cargos profesionales en las plantas de los respectivos servicios administrativos con el fin de poder cumplir con las nuevas funciones y atribuciones que pueden ser transferidas desde el gobierno central, como para coordinar el accionar de los servicios públicos regionales. Lo anterior, se suma a el otorgamiento de mayor flexibilidad.

Finalmente en cuanto al consejo regional le entrega nuevas atribuciones en materia de fiscalización, como también en la delimitación de territorios objeto de planificación regional, el plan regional de desarrollo turístico, la declaración de territorios como zonas rezagadas en materia social y el plan de desarrollo respectivo. También deberán aprobar el anteproyecto regional de inversiones (ARI) y conocer el programa público de inversiones en la región (PROPIR). Asimismo, la transferencia de competencias desde el nivel central al regional deberá contar con la aprobación del consejo. Adicionalmente el consejo resolverá, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en función de la aplicación de tributos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional.

Este proyecto de ley es calificado como parcialmente ambiental dado que el artículo 1 (en su numeral °7 letra a) y e), °46 letra e)) como el artículo 4 (en su numeral °1) entregan funciones en relación al ordenamiento territorial y principalmente en relación a la gestión de residuos al gobierno regional como municipal, respectivamente; como también el artículo °1 crea nuevas atribuciones para el Ministerio de Medio Ambiente en su relación y coordinación con los gobiernos regionales.

Disposición	Detalle
Artículo 1, N°7, letra a)	<p>Incorpora a las funciones del gobierno regional (ley 19.175) en materia de ordenamiento territorial la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (PROT).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establece responsabilidades para la Comisión interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio - Plan establece localización de Residuos y sistemas de tratamiento - Consulta servirá para evaluación Ambiental Estratégica para el diseño del Plan. <p>El PROT⁸ para su aprobación deberá obtener previamente un informe favorable de las Secretarías Regionales Ministeriales correspondientes a los ministerios que conforman la Comisión interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio⁹ donde participará el Ministerio del Medio Ambiente, informe que debe velar por la coherencia del plan con la estrategia regional y con la política nacional. Dicho plan podrá establecer, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos; como también deberá reconocer las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva, por su valor ambiental, ya sea natural o cultural.</p>

⁸ Este instrumento contendrá un diagnóstico con las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional y orientará su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio.

⁹ Compuesto por: Ministerios de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular lo presidirá; Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; Economía, Fomento y Turismo; Desarrollo Social; Obras Públicas; Agricultura; Minería; Transportes y Telecomunicaciones; Bienes Nacionales; Energía y Medio Ambiente.

	<p>El plan deberá ser sometido a un procedimiento de consulta pública, con una duración de al menos sesenta días. También deberá ser consultado con las Municipalidades de la Región y a los organismos que integren el Gobierno Regional. Los antecedentes anteriores servirán, en su caso, de base en el diseño del Plan Regional ajustándose a lo establecido en el Párrafo 1° Bis del Título II de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente¹⁰.</p> <p>La Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio propondrá, para su aprobación por el Presidente de la República, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural, así como reglamentará los procedimientos para la elaboración de los PROT, como sus contenidos mínimos y los tipos de condiciones que podrán establecer.</p>
<p>Artículo 1, N°7, letra e)</p>	<p>Incorpora a las funciones del gobierno regional el financiamiento de estudios y proposición de condiciones de localización para la disposición de residuos y los sistemas de tratamientos más adecuados para cada uno de ellos. Lo anterior, debe realizarse en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud respectivas como también con las municipalidades de la región. De no existir acuerdo respecto de la localización de estos el respectivo gobierno regional tomará dicha decisión.</p>
<p>Artículo 1, N°46</p>	<p>Crea la figura de Áreas Metropolitanas,¹¹¹²:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que serán administradas por el Gobierno Regional - Ministro de Medio Ambiente suscribirá en conjunto con otros ministros¹³ un reglamento emitido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública que fijará los estándares mínimos para el establecimiento de dichas áreas singularizando y especificando los requerimientos de espacio territorial, utilización conjunta de infraestructura, servicios y equipamiento - Medidas e instrumentos de planificación: Disposición y tratamiento de residuos; planes de prevención o de descontaminación. <p>Los instrumentos de planificación y medidas para dichas áreas deberán ser propuestas por el Intendente al respectivo consejo regional, previa consulta al comité consultivo de los alcaldes de las comunas que las integren para su aprobación. En las áreas metropolitanas que sean constituidas el Ministerio de Medio Ambiente deberá requerir la</p>

¹⁰ De la evaluación Ambiental Estratégica Artículo 7° bis.- Se someterán a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, señalado en el artículo 71, decida.

En todo caso, siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, respectivamente.

La elaboración de las políticas y planes deberá contemplar las etapas de diseño y aprobación.

En la etapa de diseño, el organismo que dictará la política o plan, deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. Durante esta etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan. En el caso señalado en el inciso segundo, se deberán siempre considerar los instrumentos relacionados con capacidad vial elaborados por la autoridad competente.

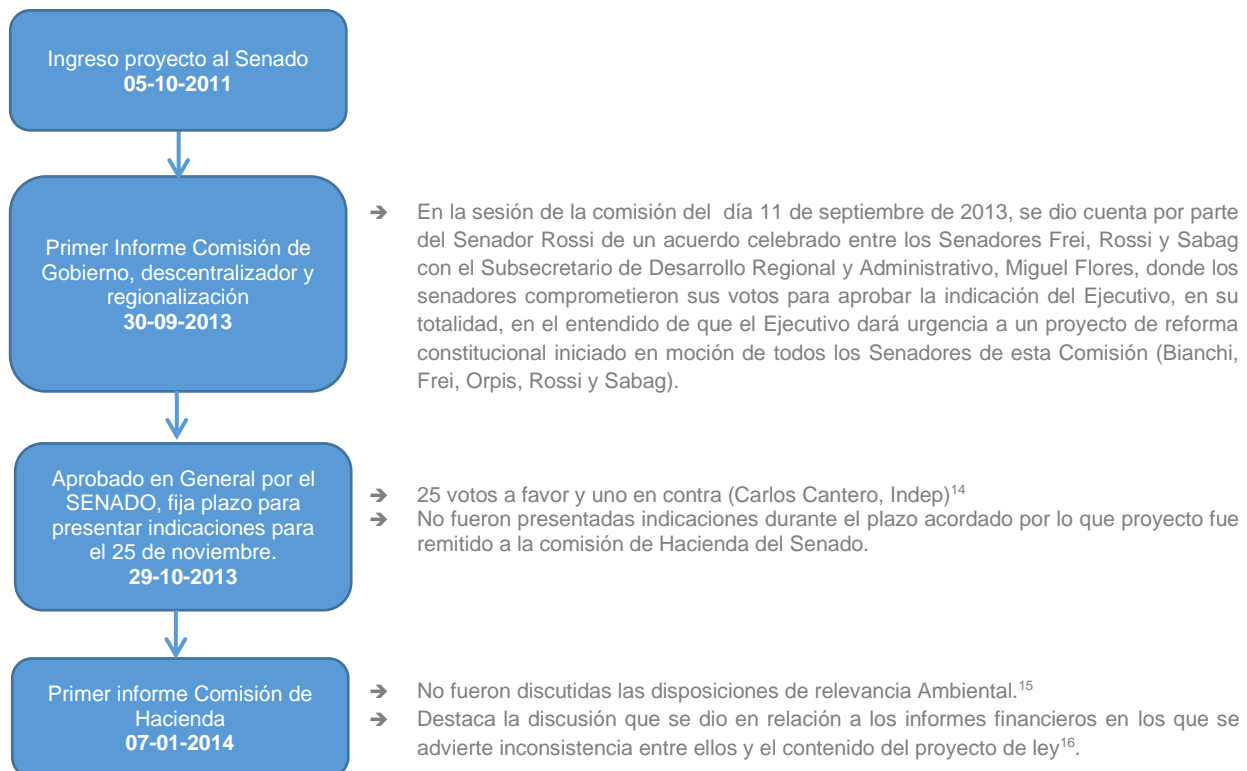
¹¹ introducido por la indicación sustitutiva del Ejecutivo

¹² Definidas en el propio proyecto de ley como la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma Región, unidas entre sí por espacios construidos que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes.

¹³ Ministros de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, y de Hacienda

	opinión del Gobierno Regional previa a la aprobación de los planes de prevención o de descontaminación que la involucren.
Artículo 4	<p>Incorpora a las funciones de Aseo y ornato de las municipalidades (ley N° 18.695):</p> <ul style="list-style-type: none"> - La recolección, transporte y/o disposición final de los residuos domiciliarios. Responsabilidades del Gobierno Regional - Establece excepciones y atribuciones de los gobiernos regionales <ul style="list-style-type: none"> a) En los casos en que el municipio encomiende esta tarea al gobierno regional y donde deberá transferir los recursos correspondientes a los derechos de aseo; b) cuando no exista acuerdo entre las municipalidades de un área metropolitana para asumir en conjunto la disposición final de residuos domiciliarios o una municipalidad no pueda, por alguna razón calificada, asumir esta tarea directamente, pudiendo este ser asumido por el Gobierno Regional respectivo.

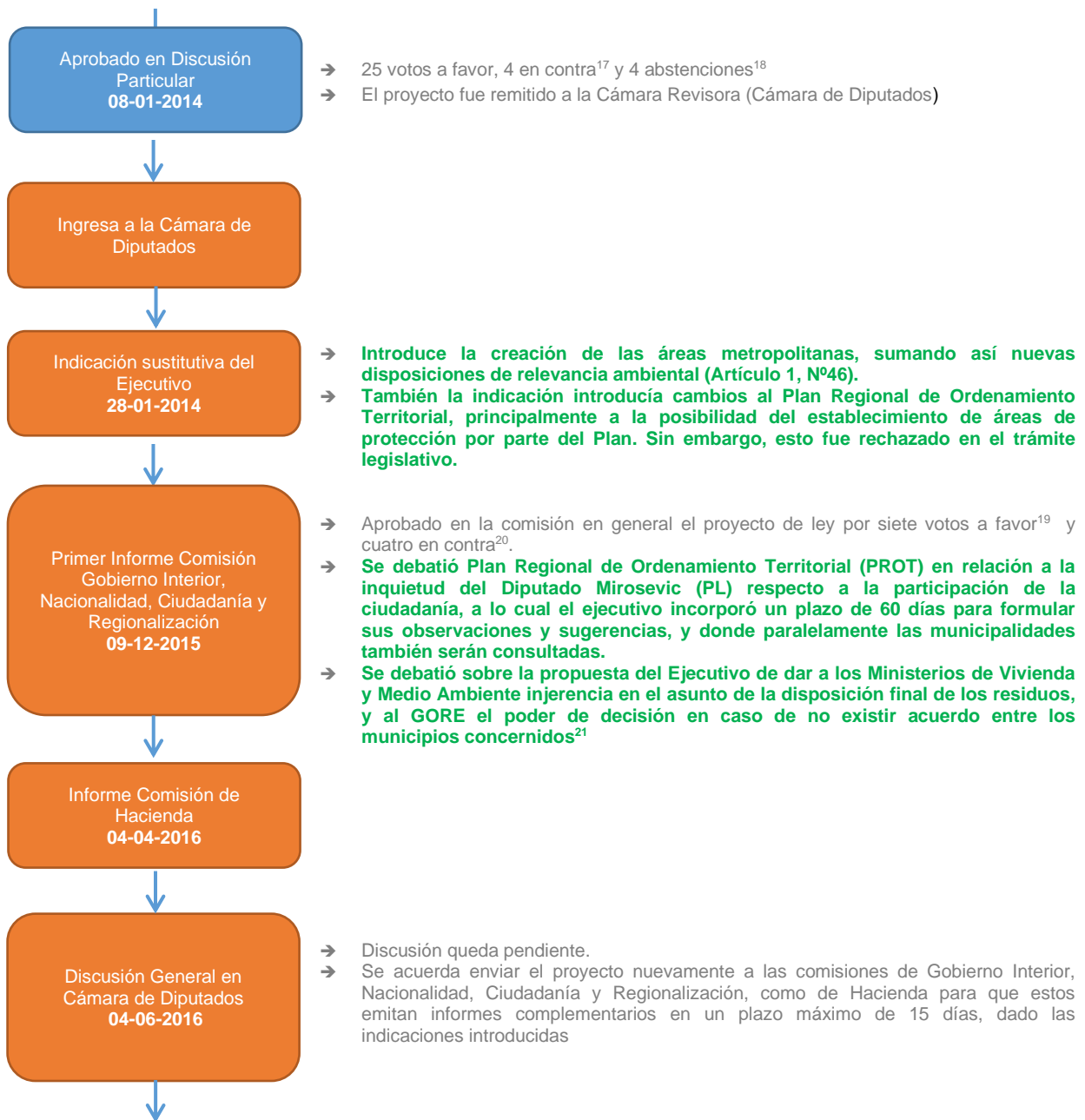
BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO



¹⁴ Quien argumentó que el proyecto realmente no aborda las problemáticas de las regiones, que no se progresa absolutamente nada en materia de dotación de recursos; de mejor implementación acerca de democratización presupuestaria; de flexibilización de distintas medidas, por lo que traerá más dificultades que las que solucionará. Argumenta también que este proyecto no le permite visualizar un cambio en la tendencia al centralismo

¹⁵ Dentro de los temas discutidos cabe mencionar la intención de instaurar al Senado como órgano competente para dirimir las divergencias que surjan entre el Presidente de la República y un Consejo Regional, a raíz de la transferencia de funciones públicas. Otro de los temas discutidos tiene relación con la remuneración de los consejeros regionales. También se hizo presente la necesidad de una adecuada regulación acerca del derecho a pasajes y reembolso de gastos. Otro tema discutido fue la posibilidad de que el Intendente pueda delegar a los jefes de división determinadas funciones, en particular que el administrador regional pueda actuar como delegado del Intendente en las sesiones del Core.

¹⁶ Esta inconsistencia se debe a que los informes financieros estipulan que los jefes de división de los Gobiernos Regionales se encontrarán incorporados al Sistema de Alta Dirección Pública, mientras que el proyecto de ley no lo hace, y solamente prevé que sean nombrados mediante un procedimiento análogo que no implica, en caso alguno, su adscripción a aquél sistema. Dado que esta materia corresponde al Ejecutivo, la



comisión solamente advierte la inconsistencia para que este elabore un nuevo informe financiero o se introduzca una indicación que modifique el proyecto en relación a esto.

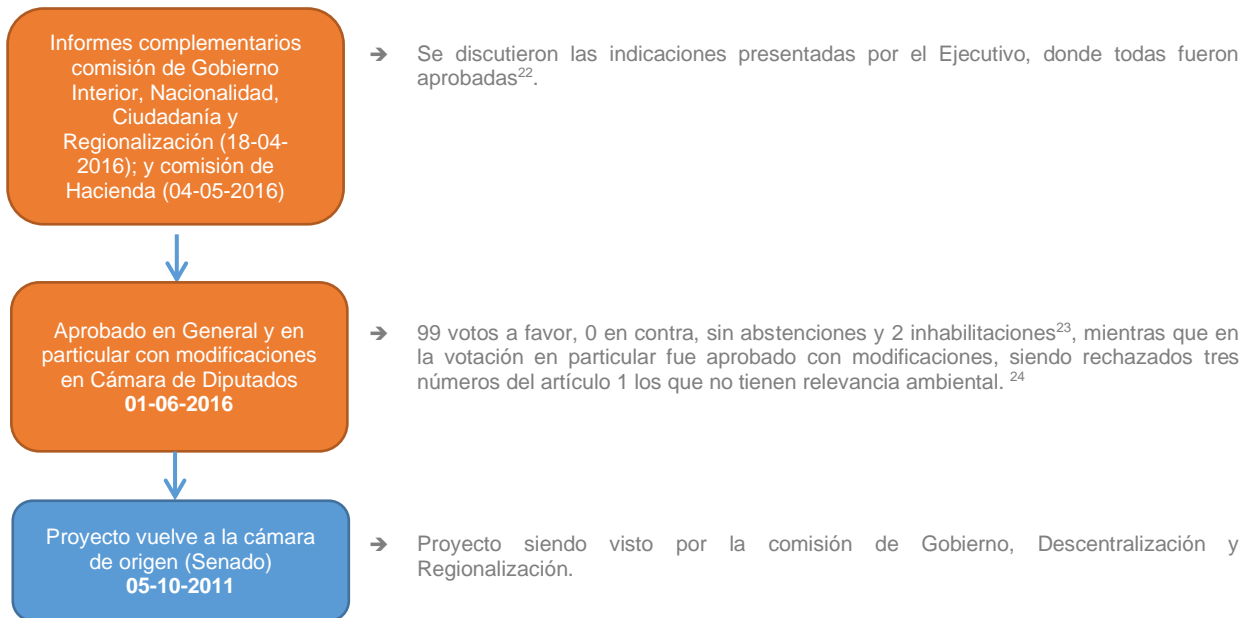
¹⁷ Eduardo Frei, DC; Antonio Horvath, Democracia Regional; Carlos Larraín, RN; y Alejandro Navarro, MAS

¹⁸ Carlos Cantero, Indep; José Antonio Gómez, PRSD; Mariano Ruiz-Esquide, DC; y Patricio Walker, DC

¹⁹ Cerda, Estay, Farías, Lemus, Morales, Ojeda y Schilling

²⁰ Browne, Hoffmann, Norambuena y Ward

²¹ Algunos comentarios a este respecto incluyeron los del Diputado Sandoval quién puntualizó la importancia del ministerio de Bienes Nacionales en esta materia, dado que este es dueño de muchos terrenos donde se ubican vertederos, a lo que coincidieron los diputados Becker y Morales, como también sería útil la opinión de Obras Públicas añadió el Diputado Ojeda. El Subsecretario indicó que fue descartada la incorporación de más instituciones para no burocratizar la decisión respecto de la disposición final de los residuos. Finalmente la propuesta del Ejecutivo fue aprobada



Durante su tramitación el proyecto de ley, 5 años aproximadamente, ha recibido 19 urgencia simple, 22 urgencias suma y 4 discusión inmediata.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley es evaluado con un efecto esperado positivo al Medio Ambiente, dado que permite que los gobiernos regionales gestionen su propio territorio de acuerdo a necesidades de desarrollo social y económico, incorporando la dimensión ambiental en algunas de sus tareas al incorporar al Ministerio del Medio Ambiente (MMA) al Comité de Ciudad, Vivienda y Territorio, el que estará encargado de la elaboración de una política nacional de ordenamiento territorial.

Esta participación del MMA en el Comité de Ciudad, Vivienda y Territorio se considera positiva dado que

²² En la comisión de Hacienda se revisaron las siguientes disposiciones: artículo 1º: literal d) del numeral 20) que pasa a ser 21; y numeral 37. Ambas disposiciones habían sido rechazadas por la comisión en el primer informe y fueron reintegradas por el Ejecutivo en sus indicaciones. En este sentido, fueron abordadas las disposiciones referentes al Intendente en su función de ejecutivo del gobierno regional lo cual había sido rechazado por la comisión dado que existe otro proyecto que se encuentra en discusión busca cambiar esa figura, por lo que sería mejor suprimir toda referencia al Intendente. Por otro lado, se discutió la disposición que introduce la figura del administrador regional donde la indicación establece el requisito de un título profesional de a lo menos 8 semestres, lo cual había sido pedido por la comisión, y un mínimo de cinco años de experiencia profesional. Una vez explicadas las indicaciones y las modificaciones que estas hacían a las disposiciones anteriormente rechazadas, estas fueron votadas y aprobadas unánimemente por los diputados.

²³ Joaquín Lavín León, UDI; Gabriel Silber, DC

²⁴ Rechazadas: Inciso primero de la letra a) del número 6), que pasaría a ser 7), del artículo 1º; nuevo número 11) incorporado por la Comisión de Gobierno Interior; número 42), que pasaría a ser número 41) del artículo 1º, con las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobierno Interior y el mismo número propuesto por el Senado.

generará que dicha institución tenga injerencia en la definición de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) que elaborarán y aprobarán los gobiernos regionales.

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial, a pesar de que dará cuenta de ciertas decisiones de carácter sectorial (polos de desarrollo, áreas de protección, entre otros) contribuye a ordenar estas distintas materias de impacto regional. También es importante y sumamente positivo que este plan, y por ende el gobierno regional, determinará la disposición final de los residuos como así su tratamiento.

En relación a los residuos se valora esta nueva atribución del gobierno regional como también la posibilidad de que los municipios deleguen la recolección, transporte y disposición final de estos a los gobiernos regionales en el caso, por ejemplo, de no tener los recursos para realizar dicha labor, lo que contribuye a una mayor eficiencia en este ámbito. En este sentido, se valora también la creación de la figura de las Áreas Metropolitanas dado que permitirá gestionar mayores recursos para la ciudad en distintas materias como residuos.

Sin embargo, cabe mencionar que sería una gran contribución incorporar a los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial el establecimiento de las áreas de protección y no que este deba sólo dar cuenta de su existencia, dado que es una atribución que podría fortalecerse con una mirada local.

Finalmente, es relevante para que este proyecto de ley tenga un efecto ambiental positivo que la operacionalización de esta gobernanza multi-nivel, como el gobierno central y el regional efectivamente logren las coordinaciones operacionales necesarias para la buena toma de decisión.