

REPÚBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 334^a, EXTRAORDINARIA

Sesión 34^a, en miércoles 19 de marzo de 1997

Ordinaria

(De 16:18 a 20:25)

*PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES SERGIO ROMERO, PRESIDENTE,
Y EUGENIO CANTUARIAS, VICEPRESIDENTE*

SECRETARIO, EL SEÑOR JOSÉ LUIS LAGOS LÓPEZ, TITULAR

ÍNDICE

Versión Taquigráfica

	<u>Pág.</u>
I. ASISTENCIA.....	
II. APERTURA DE LA SESIÓN.....	
III. TRAMITACIÓN DE ACTAS.....	
IV. CUENTA.....	
Homenaje a la Fuerza Aérea de Chile (se rinde).....	
Retiro de Legislatura Extraordinaria de proyecto sobre abolición de la pena de muerte.....	

V. FÁCIL DESPACHO:

Proyecto de acuerdo que modifica el artículo 33 del Reglamento del Senado en lo relativo a quórum de Comisiones unidas para sesionar y adoptar acuerdos (se aprueba en particular).....

VI. ORDEN DEL DÍA:

Proyecto de ley, en segundo trámite, que modifica la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de gestión municipal (se aprueba en general).....

VII. INCIDENTES:

Peticiones de oficios (se anuncia su envío).....

*A n e x o s***ACTA APROBADA:**

Sesión 26ª, en 16 de enero de 1997.....

DOCUMENTOS:

- 1.- Proyecto de ley, en trámite de Comisión Mixta, que concede, por gracia, la nacionalidad chilena a los señores Giulio Di Girolamo Antonuzzi y Claudio Di Girolamo Carlini.....
- 2.- Segundo informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto que modifica las Leyes sobre Impuesto a la Renta, Impuesto a las Ventas y Servicios; el Código Tributario y otros textos legales.....
- 3.- Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía recaído en la solicitud de rehabilitación de ciudadanía de don Mario Ascui Salvatierra.....
- 4.- Moción del señor Lavandero, con la que inicia un proyecto que establece normas sobre precedencia de autoridades en actos oficiales.....

...

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

--Alessandri Besa, Arturo
 --Bitar Chacra, Sergio
 --Calderón Aránguiz, Rolando
 --Cantuarias Larrondo, Eugenio
 --Carrera Villavicencio, María Elena
 --Cooper Valencia, Alberto
 --Díez Urzúa, Sergio
 --Errázuriz Talavera, Francisco Javier
 --Feliú Segovia, Olga
 --Fernández Fernández, Sergio
 --Frei Bolívar, Arturo
 --Frei Ruiz-Tagle, Carmen
 --Gazmuri Mujica, Jaime
 --Hamilton Depassier, Juan
 --Hormazábal Sánchez, Ricardo
 --Horvath Kiss, Antonio
 --Huerta Celis, Vicente Enrique
 --Lagos Cosgrove, Julio
 --Larraín Fernández, Hernán
 --Larre Asenjo, Enrique
 --Lavandero Illanes, Jorge
 --Letelier Bobadilla, Carlos
 --Martin Díaz, Ricardo
 --Matta Aragay, Manuel Antonio
 --Mc-Intyre Mendoza, Ronald
 --Muñoz Barra, Roberto
 --Núñez Muñoz, Ricardo
 --Ominami Pascual, Carlos
 --Otero Lathrop, Miguel
 --Páez Verdugo, Sergio
 --Piñera Echenique, Sebastián
 --Prat Alemparte, Francisco
 --Ríos Santander, Mario
 --Romero Pizarro, Sergio
 --Ruiz De Giorgio, José
 --Siebert Held, Bruno
 --Sinclair Oyaneder, Santiago
 --Sule Candia, Anselmo
 --Thayer Arteaga, William
 --Urenda Zegers, Beltrán
 --Valdés Subercaseaux, Gabriel
 --Zaldívar Larraín, Andrés

Concurrió, además, el señor Ministro del Interior.

Actuó de Secretario el señor José Luis Lagos López, y de Prosecretario, el señor Carlos Hoffmann Contreras.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

--Se abrió la sesión a las 16:18, en presencia de 42 señores Senadores.

El señor ROMERO (Presidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. TRAMITACIÓN DE ACTAS

El señor ROMERO (Presidente).- Se da por aprobada el acta de la sesión 26ª, ordinaria, en 16 de enero del presente año, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 27ª, ordinaria, en 21 de enero del año en curso, se encuentra en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

(Véase en los Anexos el acta aprobada).

IV. CUENTA

El señor ROMERO (Presidente).- Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor HOFFMANN (Prosecretario subrogante).- Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Mensaje

De Su Excelencia el Presidente de la República, con el que retira de la convocatoria a la actual Legislatura Extraordinaria de sesiones del Congreso Nacional, el proyecto de ley, iniciado en moción del Senador señor Piñera, que modifica los Códigos de Justicia Militar, Penal, Orgánico de Tribunales, de Procedimiento Penal, y la Ley N° 12.927, sobre Seguridad del Estado, con el objeto de abolir la pena de muerte. (~~Boletín N° 1593-07~~).

--Se toma conocimiento.

Oficios

Dos de la Cámara de Diputados:

Con el primero comunica que ha rechazado la modificación propuesta por el Senado al proyecto de ley que concede, por gracia, la nacionalidad chilena a los señores Giulio Di Girolamo Antonuzzi y Claudio Di Girolamo Carlini, por lo

que, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 68 de la Carta Fundamental, ha procedido a designar a los señores Diputados que menciona para integrar la Comisión Mixta que deberá formarse. (~~Boletín N° 1940-17~~). **(Véase en los Anexos, documento 1).**

--Se designa a los señores Senadores miembros de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía para que integren la citada Comisión Mixta.

Con el segundo hace presente que ha otorgado su aprobación a las modificaciones propuestas por el Senado, al proyecto de ley sobre saneamiento de vicios de nulidad de sociedades. (~~Boletín N° 1337-07~~).

--Se toma conocimiento y se manda agregar el documento a sus antecedentes.

Del señor Ministro de Hacienda, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Lagos, referido a la discriminación que sufriría la ciudad de Arica por serle aplicable -únicamente a ésta- la modalidad de tránsito denominada MIC/ DTA, para aquellas mercancías chilenas que ingresan a Bolivia.

Del señor Ministro de Educación, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Matta, relacionado con el mejoramiento de la Escuela de Quella en comuna de Cauquenes, Séptima Región.

Del señor Ministro de Obras Públicas, con el que contesta un oficio enviado a Su Excelencia el Presidente de la República, en nombre del Senado, en cuanto a la adopción de medidas para paliar la sequía, en particular en lo referente a la realización de una evaluación técnica de los recursos de aguas subterráneas existentes en el país.

Del señor Ministro de Agricultura, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, relacionado con la producción de astilla y leña en nuestro país, especialmente en lo relativo a los resguardos contemplados respecto del bosque nativo.

Del señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, respecto de la confección de un catastro de las tuberías destinadas al transporte de combustible.

--Quedan a disposición de los señores Senadores.

Informes

Segundo informe de la Comisión de Hacienda, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica diversas disposiciones de la Ley sobre Impuesto a la Renta; de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios; del Código Tributario, y de otros textos legales. (Con urgencia calificada de “Simple”). (~~Boletín N° 1687-05~~). (**Véase en los Anexos, documento 2**).

De la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, recaído en la solicitud de rehabilitación de la ciudadanía del señor Mario Ascui Salvatierra. (~~Boletín N° S-280-04~~). (**Véase en los Anexos, documento 3**).

--Quedan para tabla.

Moción

Del Senador señor Lavandero, con la que inicia un proyecto de ley que establece normas sobre precedencia de las autoridades en actos oficiales. (~~Boletín N° 2001-10~~). (**Véase en los Anexos, documento 4**).

--Pasa a la Comisión de Relaciones Exteriores.

El señor ROMERO (Presidente).- Terminada la Cuenta.

HOMENAJE A LA FUERZA AÉREA DE CHILE

El señor ROMERO (Presidente).- En conformidad con los acuerdos unánimes de los Comités, procederé a rendir homenaje a la Fuerza Aérea de Chile.

Al conmemorar su Sexagésimo Séptimo aniversario, el Senado de la República rinde hoy homenaje a la Fuerza Aérea de Chile. Fundada un 21 de marzo de 1930, luego que el visionario Presidente de la época, General don Carlos Ibáñez del Campo, promulgara el Decreto Supremo N° 1.167 por medio del cual se fusionaron los servicios aéreos del Ejército y de la Armada, la Fuerza Aérea ha mantenido desde su creación una constante de profesionalismo y servicio que la hacen merecedora de este homenaje y del justo reconocimiento ciudadano.

Como entidad permanente de la República e inserta en la armazón institucional básica del país, la FACH es una Institución estrictamente ligada a nuestra nacionalidad. Pertenece por ende a todos los chilenos y, su accionar individual y de consuno con las otras ramas de las Fuerzas Armadas, ayuda al conjunto en el logro del bien común.

Unida a ellas en la importante misión que le ha sido encomendada para la defensa de la Patria, la seguridad nacional y ser garante del orden institucional, la Fuerza Aérea de Chile necesita desarrollar en forma permanente sus capacidades

durante el tiempo de paz, para que su potencia mantenga siempre efectivos niveles disuasivos, en apoyo a nuestra acción exterior que busca la persuasión como medio de entendimiento. Habida cuenta de la geografía física de nuestra nación y de frecuentes embates de la naturaleza, estas capacidades se utilizan también en apoyo de la integración territorial, del desarrollo del país y de ayuda a nuestros connacionales.

En una perspectiva histórica, este Aniversario encuentra a la FACH en pleno proceso de adaptación a las exigencias cada vez mayores de la aviación en el mundo. El cambio fundamental que se vive ahora, es la evolución desde un ámbito netamente aeronáutico hacia un concepto aeroespacial, situación que motiva de algún modo a toda la humanidad.

Así, para cumplir en mejor forma con los desafíos del presente y con las funciones que se derivan de su naturaleza, la Fuerza Aérea de Chile ha implementado en los últimos años exigentes programas de modernización del material existente, integrando avanzadas capacidades, tales como radares de última generación, navegación por satélite, lanzamiento automático de armamento, defensa electrónica y uso del armamento inteligente, entre otras.

Esta renovación fue complementada con la adquisición de modernas naves de combate, los Mirage V "ELKAN", que han venido a reemplazar antiguos modelos de cazabombarderos que han cumplido con creces su período de vida útil. A ello se agrega, asimismo, la puesta en funciones de un importante sistema de alerta temprana, a través del reacondicionamiento de un Boeing 707, el denominado "Cóndor".

En un futuro cercano, además, deberá decidirse la adquisición de otros aviones de combate que, incorporando tecnología de última generación, reemplacen aquellas viejas máquinas que cuentan con más de veinte años de servicio en las bases establecidas a lo largo y ancho del territorio nacional.

De esta manera, la Fuerza Aérea de Chile ha ampliado considerablemente la efectividad de su control sobre el espacio aéreo nacional, a la vez que ha optimizado su material de combate.

Pero junto con la aviación de combate, la FACH cuenta con diversos medios aéreos de reconocimiento, transporte y enlace, lo que facilita su movilidad y permite acometer exitosamente aquellas misiones de paz que la han distinguido en cada oportunidad en que ha sido necesaria su participación en el transporte de ayuda, rescate y evacuación aeromédica, o bien sirviendo de enlace y ejerciendo

soberanía en apartados enclaves territoriales y zonas aisladas del país, cuyos habitantes están acostumbrados a la visión del escudo chileno sobre las alas plateadas de nuestra querida Fuerza Aérea, como el lazo más permanente y directo con la comunidad nacional.

A este conjunto de tareas, que podríamos señalar como de conquista de nuestras fronteras interiores, podemos incorporar aquellas misiones ejecutadas con señalado éxito en los últimos tiempos, las que han permitido llegar con la bandera chilena hasta apartadas y solitarias regiones de la zona de Campo de Hielos Sur y del territorio antártico nacional.

Por otra parte, la FACH ha extendido también sus alas con la proyección internacional que los tiempos obligan, con un profesionalismo que nos llena de orgullo y que ha sido profusamente destacado. Las misiones que desde 1992 viene efectuando la Fuerza Aérea por encargo de las Naciones Unidas en la zona del Golfo Pérsico, a través de una formación de helicópteros con sus correspondientes tripulaciones, han sido una contribución importante en el logro del mantenimiento de la paz en esa zona. Hoy, más que nunca, por efecto de la globalización del mundo, se requieren esfuerzos colectivos en la mantención de un bien tanpreciado como la paz, y en este sentido nuestra Fuerza Aérea ha sido reconocida como un importante aporte a esta noble causa.

Los requerimientos de la época, sin embargo, no terminan para la FACH en las misiones específicas de sus funciones institucionales al interior de Chile. La Fuerza Aérea se ha integrado desde hace algunos años al desafío de ingresar con capacidades propias al ámbito espacial, avanzando más allá del simple papel de usuario, y procurando cambiar la actual dependencia en esta materia por una interdependencia con otros países, basada en un sistema de reciprocidad de información y de servicios satelitales. Es en este contexto que asistiremos, en los próximos meses, al lanzamiento de un nuevo satélite fabricado por la FACH, el "Bravo", el cual integra una primera parte de investigación consistente en la fabricación y puesta en órbita de microsátélites FASAT. El objetivo de este proyecto, que consta de tres etapas y se encuentra en la primera de ellas, es llegar a ocupar las dos posiciones que Chile tiene asignadas en la órbita geoestacionaria a 36 mil kilómetros de altura, con satélites de gran capacidad y autonomía. Dicha órbita, por sus características únicas, es un recurso natural limitado al que muchos países aspiran. El aire y el espacio son a su vez el ámbito natural de la FACH, por lo que ha

asumido este desafío como propio y se encuentra impulsándolo como un aporte al futuro y al progreso de Chile.

Otro campo al cual la Fuerza Aérea ha entrado de lleno es el de la organización de ferias aeroespaciales. La FIDAE, sin lugar a dudas, no es sólo el evento más importante de su especie en el ámbito latinoamericano, a la que concurren expositores de las más avanzadas tecnologías en material de combate exhibiendo aviones, armas y prototipos, sino que también es un lugar de reunión trascendente para la muestra de implementos en el campo de la aeronáutica, de la aviación comercial, a incluso de la carrera del hombre por la conquista del espacio.

Todo este quehacer de nuestra Fuerza Aérea en su campo profesional no sería posible sin la contribución insustituible del más importante de sus recursos: el recurso humano, el cual posee un alto nivel de entrenamiento y motivación.

Es precisamente la formación de sus hombre lo que distingue a las Fuerzas Armadas, y en especial a la FACH. La base ética del aviador chileno está conformada por un conjunto de valores permanentes, en los que se funda sólidamente el ejercicio de su profesión. Principios tales como la integridad, el valor, el patriotismo, la lealtad y el espíritu de servicio, permiten la conjunción de eficiencia entre hombres, máquinas y tecnologías en continua evolución, sin perder jamás de vista el objetivo final de su misión: el servicio a la Patria y, a través de ella, a toda la comunidad.

Señor Comandante en Jefe de la FACH, señores Generales del Alto Mando institucional, Oficiales Jefes, Oficiales, Suboficiales y miembros de la delegación de la Fuerza Aérea de Chile:

El Senado de la República reconoce hoy y siempre vuestra acción, y os felicita muy sinceramente en este nuevo aniversario. A la vez os insta a perseverar en el camino de entrega, perfeccionamiento y capacitación permanente que habéis asumido, a fin de seguir cumpliendo con renovado celo la misión de velar por la integridad y soberanía nacional, y en busca de la victoria alada del desarrollo y del futuro de la Patria.

Muchas gracias.

--(Aplausos).

El señor ROMERO (Presidente).- Se suspende la sesión por 5 minutos.

-Se suspendió a las 16:32.

-Se reanudó a las 16:40.

El señor ROMERO (Presidente).- Continúa la sesión.

El señor RÍOS.- Pido la palabra, señor Presidente, para referirme a la Cuenta. No la pedí antes por deferencia a los miembros de la institución homenajeada.

El señor ROMERO (Presidente).- Puede hacer uso de ella, Su Señoría.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, el Senador señor Lavandero ha presentado un proyecto de ley que establece normas sobre precedencia de autoridades en actos oficiales, el cual, al igual que a los miembros de la Comisión de Gobierno con quienes he conversado sobre el particular, lo estimo razonable.

El tema, que pareciera no ser de gran trascendencia, provoca muchas inquietudes y problemas en el conjunto de actos oficiales que se realizan al interior del país, donde las autoridades legislativas siempre quedan muy al margen, por una falta de conocimiento de nuestra institucionalidad.

Por tal motivo, en nombre del Presidente de la Comisión de Gobierno, en el de los miembros de este organismo con quienes he conversado y en el mío propio, solicito que el referido proyecto pase también a este órgano técnico. Se ha acordado enviarlo a la Comisión de Relaciones Exteriores, pero lo cierto es que la precedencia y el protocolo al interior del país constituyen una materia que más bien corresponde a nuestra organización social interna.

El señor ROMERO (Presidente).- Una buena alternativa, señor Senador, sería que el proyecto fuera analizado en conjunto por ambas Comisiones.

El señor RÍOS.- De acuerdo.

El señor LAVANDERO.- Señor Presidente, el proyecto, iniciado en una moción de quien habla y enviado a la Comisión de Relaciones Exteriores, tiene por objeto establecer normas para el funcionamiento del protocolo del Congreso Nacional, de acuerdo con su Ley Orgánica y con nuestro Reglamento. No se vincula con el decreto supremo N° 150, de Relaciones Exteriores, que este año ya ha sido modificado en dos oportunidades, y en los últimos años, siete veces, generando gran inestabilidad sobre la materia. De repente, un funcionario se siente menoscabado o pasa por sobre otras autoridades.

En el protocolo fijado por la Cancillería, los Senadores figuran en el lugar 40, y los Diputados, en el 50. Los Parlamentarios habíamos logrado ubicarnos en la posición correspondiente, pero después la perdimos por sucesivas modificaciones.

Como se trata de una materia que no atañe a Relaciones Exteriores, sino que se relaciona con el funcionamiento interno del Congreso Nacional, quiero reiterar la solicitud formulada por el Honorable señor Ríos en orden a que la iniciativa pase asimismo a la Comisión de Gobierno.

El señor ROMERO (Presidente).- Si no hay inconveniente, se accedería a lo solicitado.

-La moción pasa a las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Gobierno, Descentralización y Regionalización, unidas.

El señor SIEBERT.- Pido la palabra, señor Presidente, también sobre la Cuenta.

El señor ROMERO.- La tiene, señor Senador.

RETIRO DE LEGISLATURA EXTRAORDINARIA DE PROYECTO SOBRE ABOLICIÓN DE PENA DE MUERTE

El señor SIEBERT.- Señor Presidente, quiero manifestar mi extrañeza por el procedimiento empleado al retirar de la Convocatoria a Legislatura Extraordinaria el proyecto sobre abolición de la pena de muerte respecto del cual una votación preliminar efectuada en la sesión de ayer hacía visualizar un posible resultado en el día de hoy.

Por ello, quiero dejar constancia de mi extrañeza por el procedimiento utilizado por el Ejecutivo.

El señor RÍOS.- ¡Es una falta de respeto!

El señor LARRAÍN.- ¡Sí, es una falta de respeto!

V. FÁCIL DESPACHO MODIFICACIÓN DE ARTÍCULO 33 DEL REGLAMENTO DEL SENADO

El señor ROMERO (Presidente).- Proyecto de acuerdo, iniciado en moción de los Honorables señora Carmen Frei y señores Núñez y Ríos, que modifica el artículo 33 del Reglamento del Senado en lo relativo al quórum de las Comisiones unidas para sesionar y adoptar acuerdos, con segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

—Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de acuerdo (moción de la señora Frei (doña Carmen), y de los señores Núñez y Ríos).

Se da cuenta en sesión 24ª, en 13 de diciembre de 1995.

Informes de Comisión:

Constitución, sesión 3ª, en 9 de octubre de 1996.

Constitución (segundo), sesión 31ª, en 11 de marzo de 1997.

Discusión:

Sesión 5ª, en 29 de octubre de 1996 (se aprueba en general).

El señor LAGOS (Secretario).- Sobre la base de la única indicación propuesta, y en mérito de los antecedentes y razones que se exponen en su segundo informe, la Comisión de Constitución, por la unanimidad de sus miembros, Senadores señores Otero (Presidente), Fernández, Hamilton, Larraín y Sule, recomiendan la aprobación del proyecto de acuerdo que se indica:

"Artículo único.- Intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo, en el artículo 33 del Reglamento del Senado:

""Si citadas en dos oportunidades distintas, las Comisiones unidas no se reunieren por falta de quórum, el Presidente que ordenó las citaciones pondrá el hecho en conocimiento del Presidente del Senado. La comunicación indicará el nombre de los Senadores que integran las Comisiones unidas y el de los que asistieron en cada oportunidad. El Presidente del Senado informará a la Sala lo ocurrido y citará a una reunión de Comités, para que éstos propongan a la Sala las medidas a adoptar.""

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, la indicación presentada en la Comisión ha sido renovada.

El señor ROMERO (Presidente).- Se le dará lectura.

El señor LAGOS (Secretario).- Dicha indicación, formulada por el Honorable señor McIntyre y la única formulada en la Comisión, tiene por objeto reemplazar el texto despachado por ésta, por el que se indica:

"Artículo único.- Intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo, en el artículo 33 del Reglamento del Senado:

""Si las Comisiones unidas, citadas en dos oportunidades distintas, no se reunieren por falta de quórum, podrán constituirse con la asistencia de, a lo menos, cuatro de sus miembros y previa tercera citación practicada por el Presidente de la Corporación. Sin perjuicio de lo anterior, dichas Comisiones deberán contar con la asistencia de, a lo menos, un miembro de cada Comisión permanente.""

Esta indicación ha sido renovada con la firma de los Senadores señores Mc-Intyre, Letelier, Ríos, Sinclair, Núñez, Carrera, Huerta, Cooper, Martin, Carmen Frei y Calderón.

El señor ROMERO (Presidente).- Cuenta con el patrocinio respectivo.

En discusión la indicación renovada.

Tiene la palabra el Honorable señor Otero.

El señor OTERO.- Señor Presidente, esta indicación es contraria a otra norma del Reglamento. Para su análisis, es necesario tener a la vista el inciso primero del artículo 33 vigente, que dice: "Las Comisiones permanentes y especiales no podrán entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la mayoría de sus miembros.". ¿Qué significa esto? Que para que una Comisión pueda celebrar sesiones y tomar acuerdos válidos debe reunir un mínimo de tres de sus miembros.

Las Comisiones unidas se forman juntando dos Comisiones, por lo que cada una de ellas debe satisfacer el quórum mínimo exigido por el Reglamento para abrir sus sesiones y adoptar acuerdos. Según lo que ahora se propone, bastaría la asistencia de tres miembros de una Comisión y tan solo uno de la otra -a la cual en estas condiciones no representa, por supuesto- para emitir un informe, que, a la luz de lo dispuesto en el artículo 38, no cabría estimarlo como de Comisiones unidas.

¿Qué va a ocurrir? Digamos las cosas como son: el Presidente de cada Comisión conoce la disponibilidad de tiempo de los Senadores que la conforman, por lo que podría efectuar una citación a una hora a la que los miembros de la otra Comisión estuvieren impedidos de concurrir. Y entonces, el informe evacuado no será el que corresponda a las Comisiones conjuntas, sino al de una Comisión que se atribuye tal calidad sin haber cumplido los requisitos reglamentarios.

La Comisión de Constitución estudió el problema, que debe ser mirado en ese contexto. ¿Qué acontece si se cita a las Comisiones unidas en dos oportunidades distintas y en ninguna de ellas se alcanza el quórum respectivo? Lo lógico es informar al Presidente del Senado, señalándole los Senadores que concurrieron en cada ocasión, para que él lleve el asunto a los Comités con el objeto de que éstos sugieran a la Sala una solución.

¿Qué puede suceder? Que, en tales circunstancias, los Comités acuerden trabajar sólo con el informe de la Comisión madre, o bien, enviar este documento a la otra Comisión. Pero hacer lo que se pretende ahora es desnaturalizar el principio básico de que ninguna Comisión puede funcionar con menos de tres miembros. La formación de las Comisiones unidas significa el funcionamiento

conjunto de dos Comisiones, y una Comisión no puede constituirse con un quórum de uno o de dos de sus integrantes, si se considera que son cinco los miembros que la integran. De manera que esa proposición es antirreglamentaria.

Por eso, la Comisión de Constitución propuso lo único que cabía: si en dos oportunidades las Comisiones unidas no se han reunido por falta de quórum, además de poner estos hechos en conocimiento del Presidente del Senado en una comunicación en que conste el número de Senadores que asistieron, se encomienda a la Sala, previa información a los Comités, tomar las medidas que correspondan.

Como digo, la indicación renovada es abiertamente antirreglamentaria, porque viola el fundamento del funcionamiento de las Comisiones, que requieren un quórum mínimo de tres de sus miembros para abrir sus sesiones y tomar acuerdos.

Reitero: las Comisiones unidas se forman por dos Comisiones que trabajan conjuntamente. Además, la indicación que la Comisión de Constitución acogió toma otro resguardo. Cuando un Senador no puede asistir a las Comisiones unidas cede el cargo a otro Senador. Por eso, muchas veces hemos visto que un señor Honorable colega concurre a aquéllas en representación de dos Comisiones y, por lo tanto, tiene doble calidad y doble voto.

La indicación renovada permite que las Comisiones unidas adopten decisiones cuando ni siquiera se ha reunido el quórum mínimo necesario para que funcione cada Comisión separadamente.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Mc-Intyre.

El señor MC-INTYRE.- Señor Presidente, estamos ante una situación de excepción. No es lógico que Comisiones unidas sean citadas tres veces y sus integrantes no se hagan presentes. Por eso, por ser una situación de excepción, debe recibir un trato especial en el Reglamento. Si también fracasó por falta de quórum la segunda sesión a que han sido citadas las Comisiones unidas, el Presidente del Senado, ante esta situación irregular, las convoca por tercera vez, oportunidad en la cual podrán constituirse con la asistencia de, a lo menos, cuatro de sus miembros, es decir, con un quórum inferior. Por ello, se ha propuesto introducir esta modificación como inciso segundo nuevo del artículo 33 del Reglamento.

Suponiendo que el planteamiento del Senador señor Otero fuera adecuado, ¿qué pueden hacer los Comités? No cabe sostener que debe cumplirse lo dispuesto en el artículo 33, porque de todas maneras no se puede rebajar el quórum a una sola Comisión, ya que, como bien dice el señor Senador, las Comisiones unidas deben constituirse con seis miembros. De modo que los Comités, fuera de recibir la

información correspondiente, no pueden hacer nada más. Por eso, propuse un quórum de cuatro Senadores. Podría haberlo aumentado a cinco, pero, por tratarse de una indicación renovada, había que mantener los cuatro que sugerí inicialmente.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Hamilton, luego el Senador señor Thayer.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, no quiero intervenir.

Sólo deseo advertir que es la segunda vez que discutimos esta materia, no obstante tratarse de la discusión particular y de que, aun cuando la estamos tramitando en Fácil Despacho, al parecer ha comenzado un debate en el que intervendrán prácticamente todos los Senadores, lo que nos tomará toda la sesión.

Como ya se ha escuchado al señor Presidente de la Comisión de Constitución y al autor de la indicación renovada, creo que lo que corresponde es simplemente votar.

El señor OTERO.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor ROMERO (Presidente).- Está inscrito a continuación el Honorable señor Thayer. Si el señor Senador le concede una interrupción, con la venia de la Mesa, no habría ningún inconveniente.

Puede hacer uso de la interrupción Su Señoría.

El señor OTERO.- Señor Presidente, la indicación renovada no sólo no resuelve el problema, sino que lo agrava aún más. Porque dice "Sin perjuicio de lo anterior, dichas Comisiones deberán contar con la asistencia de, a lo menos, un miembro de cada Comisión permanente". Y el Senado tiene 17 Comisiones permanentes. En todo caso, debería decirse: "a lo menos, un miembro de cada Comisión que deba integrar las Comisiones unidas". La redacción propuesta -tengamos en cuenta que estamos modificando el Reglamento del Senado- significa que las Comisiones unidas deben formarse con un representante de cada una de las 17 Comisiones permanentes de la Corporación. Entonces, de aprobarse la indicación renovada, habría que introducirle esta enmienda.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Thayer.

El señor THAYER.- Señor Presidente, primero, estoy llano a que se vote y no se discuta este asunto.

Segundo, si se va a votar, quiero manifestar que no me extraña que, después de fracasados dos intentos, se lleve a efecto una reunión con un quórum absolutamente insatisfactorio, porque ésa es la norma de la propia Constitución. Por ejemplo, cuando el día señalado el Congreso Pleno no reúne la mayoría del total de

sus miembros, la sesión se celebra al día siguiente con los Diputados y Senadores que asistan. De modo que no hay ningún precedente que se rompa al respecto. Puede que la fórmula sea muy específica y sea mejor dejarla tan abierta como la anterior.

En todo caso, encuentro satisfactoria cualquiera de las fórmulas propuestas, y soy partidario de votar.

El señor RÍOS.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ríos.

El señor NÚÑEZ.- Había solicitado la palabra, señor Presidente.

El señor ROMERO (Presidente).- Recuerdo a los señores Senadores que estamos en Fácil Despacho.

Tiene la palabra el Honorable señor Ríos, a continuación el Senador señor Núñez.

El señor RÍOS.- Deseo formular una consulta.

¿Este asunto debe tramitarse como un proyecto de ley? Si fuese así, sería partidario de pedir su aprobación general, con el objeto de que vuelva a Comisión para ser estudiado en particular y poder pronunciarse sobre las indicaciones.

El señor DÍEZ.- Estamos en el segundo informe, señor Senador.

El señor ROMERO (Presidente).- Así es.

Tiene la palabra el Honorable señor Núñez.

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, sin perjuicio de que siempre -aun en Fácil Despacho- tenemos derecho a discutir las cosas, si visualizamos en esta materia un debate demasiado prolongado, pediría a la Mesa postergarlo, con el fin de buscar un mecanismo que concilie las dos propuestas presentadas.

Personalmente me inclino por la del Honorable señor Mc-Intyre, porque es mucho más sencilla. ¿Qué se pide al Presidente del Senado? Que cite a los Comités para que éstos, a su vez, discutan sobre las razones por las que las Comisiones unidas no han funcionado, con el objeto de que después determinen. ¿Qué? En realidad, este aspecto no queda claro en la propuesta de la Comisión de Constitución. No se sabe lo que sucede con Comisiones cuyo funcionamiento -se supone- es muy importante. Vale decir, si la Sala, a propuesta del señor Presidente, ha constituido Comisiones unidas, éstas, de hecho, representan una entidad distinta. Y resulta que si uno o tres de los integrantes de una Comisión no asisten a esas Comisiones unidas, en verdad dejan de existir como tales. Evidentemente, ése es un vacío que debemos resolver.

Creo que es mucho más simple la indicación del Senador señor McIntyre. Por esa razón, hemos apoyado su renovación.

Si es necesario solucionar un problema reglamentario con respecto al inciso primero del artículo 33, propondría al señor Presidente buscar una redacción más adecuada en una reunión más informal, con el objeto de subsanar un vacío evidente de nuestro Reglamento.

El señor ERRÁZURIZ.- Pido la palabra.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Feliú.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, aun cuando la intención era tratar esta materia en Fácil Despacho, ahora no me queda claro su inclusión en esta parte de la sesión, sobre todo si ya se ha iniciado una discusión. Si mal no recuerdo, en la reunión de Comités de ayer se planteó la posibilidad de considerarla como asunto de Fácil Despacho, pero si se suscitaba controversia, se le quitaría ese carácter para discutirlo con más tiempo.

A mi modo de ver, el Reglamento es un conjunto de normas muy importantes para el funcionamiento del Senado. Como las Comisiones son las entidades que estudian los proyectos, si en ellas se producen ausencias de Senadores, debe procurarse la concurrencia a aquéllas, pero no llegar a la conclusión de que, si los legisladores no asisten, los proyectos pueden aprobarse por sólo uno de ellos. Me parece adecuada la proposición de la Comisión de Constitución, porque, una vez puesto el asunto en conocimiento del señor Presidente y de los Comités, podrá adoptarse alguna medida para hacer operante el funcionamiento del sistema de las Comisiones unidas o, a lo mejor, para revocar el acuerdo que las constituyó, remitiendo el asunto a una sola Comisión. Porque, tal vez, la razón de la ausencia de los integrantes de una de las Comisiones se deba a su participación en otra Comisión que sesiona paralelamente en el despacho de otros proyectos urgentes, o hay Senadores enfermos o no están presentes en ese momento. Pero no por eso se debe rebajar los quórum de tal manera que las Comisiones unidas dejen de ser tales, como ha dicho el Presidente de la Comisión de Constitución, transformándose en una Comisión que puede abrir sus sesiones y adoptar acuerdos con un quórum de cuatro miembros.

El Honorable señor Thayer ha recordado la norma constitucional referente a cuando ambas ramas del Parlamento se reúnen en Congreso Pleno. Pero ocurre que esa norma de la Carta Fundamental se refiere a las reformas constitucionales que se hallan previamente acordadas en cada Cámara y con quórum

elevado. Recordemos que es dudosa --y así lo han planteado muchos autores de Derecho Constitucional-- esta sesión conjunta de ambas ramas del Congreso para aprobar las reformas constitucionales, atendido el hecho de que cada Cámara ya las aprobó con anterioridad.

En cambio, aquí se trata del informe de una Comisión, que es la que debe proponer a la Sala del Senado un proyecto de ley, haciendo presentes las razones que hacen aconsejable aprobarlo, modificarlo o rechazarlo.

Por eso, señor Presidente, sobre la base de lo acordado ayer por los Comités, procedería que esta iniciativa fuera excluida de la tabla de Fácil Despacho, o se someta a votación. Sin embargo, lo último no es conveniente sin realizar previamente una discusión que aclare a la Sala lo planteado en la indicación renovada, es decir, que, en definitiva, no haya un número suficiente de Senadores en las Comisiones unidas para estudiar un proyecto que después se someterá a la aprobación del Senado.

He dicho.

El señor ROMERO (Presidente).- El artículo 88 del Reglamento señala: “Cualquier Comité puede pedir el retiro de un proyecto de la tabla de Fácil Despacho. Esta petición no tendrá discusión y se votará en el acto,”.

Si le parece a la Sala, procederíamos a respaldar el planteamiento o proposición hecha en tal sentido.

El señor ERRÁZURIZ.- Señor Presidente, había solicitado la palabra con anterioridad.

El señor ROMERO (Presidente).- Puede hacer uso de ella, Su Señoría.

El señor ERRÁZURIZ.- Señor Presidente, habiéndose acordado por la unanimidad de los Comités que esta materia se tratara en la tabla de Fácil Despacho por estimarse sencilla su tramitación, y no siendo así, corresponde, por lo tanto, que los Comités acuerden, por unanimidad, retirar el proyecto y continuar con el estudio de las materias en tabla --es lo que quiero pedir-, a fin de avanzar.

La señora FREI (doña Carmen).- No, señor Presidente. No damos la unanimidad para retirar el proyecto de la tabla de Fácil Despacho.

Se ha hecho notar que el Reglamento establece que basta que un Comité lo solicite. Si lo pide uno, está bien. Pero esta iniciativa se viene discutiendo hace no sé cuánto tiempo; se ha estudiado varias veces en las Comisiones. Todos los señores Senadores ya saben de qué se trata, tanto la indicación renovada, como la otra disposición. Considero inútil seguir debatiéndola.

Por lo tanto, como Comité, solicito que se proceda a votar de inmediato.

El señor ROMERO (Presidente).- Deseo fundar un poco el planteamiento que hice, en el sentido de que el artículo 88 dispone: "Cualquier Comité puede pedir el retiro de un proyecto de la tabla de Fácil Despacho.". Entiendo que el Senador señor Núñez es Comité, y si Su Señoría formaliza como tal la solicitud de retirar el proyecto de la tabla de Fácil Despacho, estaría en su derecho y tendríamos que proceder a votar tal petición, sin debate.

Me parece que la Honorable señora Feliú también es Comité.

El señor ERRÁZURIZ.- Señor Presidente, como Comité UCCP lo pido formalmente.

El señor LARRAÍN.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, deseo secundar la opinión de la Senadora señora Carmen Frei, y también pedir la votación. No sigamos dándonos vuelta en lo mismo.

En la Comisión de Constitución buscamos una solución. Tal vez la propuesta no es la más razonable. Yo la considero muy positiva, y otros quizás prefieran la indicación del Honorable señor Mc-Intyre. Estimo que debemos resolver este punto. ¿Qué sacamos con seguir discutiendo eternamente una materia simple y sencilla, y respecto de la cual todos tenemos opinión formada?

El señor ROMERO (Presidente).- Si no se formaliza el retiro por un Comité, debo poner en votación la indicación renovada.

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, no voy a pedir el retiro del proyecto de la tabla de Fácil Despacho, porque mi proposición apuntaba en otro sentido.

El señor ROMERO (Presidente).- En votación la indicación renovada.

--(Durante la votación).

El señor COOPER.- Señor Presidente, apoyé la renovación de esta indicación. Sin embargo, rectifico mi posición y voto en contra.

El señor ERRÁZURIZ.- Señor Presidente, este asunto amerita una discusión como corresponde y no ser tratado como de fácil despacho. Así lo solicité en mi condición de Comité, y el señor Presidente debió haber procedido como lo dispone el Reglamento.

Sin embargo, como está en votación la indicación renovada, hago presente que me abstengo, porque -repito- esta materia amerita un mejor y mayor análisis.

La señora FELIÚ.- Voto en contra, señor Presidente, por las razones que antes señalé.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, voto por el rechazo debido a que, a mi juicio, ella destruye el Reglamento del Senado y producirá complicaciones que hoy día no nos imaginamos: con el voto de un solo miembro de la Comisión, puede tratarse una materia en las Comisiones unidas y aprobarse en uno o en otro sentido.

Rechazo la indicación renovada, de acuerdo con lo informado, por unanimidad, por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia.

El señor HORVATH.- Señor Presidente, por el precedente que esto crea y la inconveniencia que generará, opino que el camino por seguir es distinto, en el sentido de asegurar la presencia de las personas que responsablemente deben trabajar en las Comisiones unidas. Considero que hay otras fórmulas para sancionar a quienes no cumplan con su deber, como, por ejemplo, mediante los descuentos de porcentajes de las dietas en caso de inasistencias, etcétera. En consecuencia, creo que la solución que debe buscarse es distinta.

Por lo tanto, voto en contra de la indicación renovada.

El señor OTERO.- Señor Presidente, ratifico lo señalado por la Honorable señora Feliú y lo que he planteado con anterioridad: estamos quebrando el principio básico del funcionamiento de las Comisiones, y las consecuencias las sufriremos más adelante y tendremos que volver atrás.

El hecho de que en una o dos oportunidades determinada Comisión no se haya reunido, no significa que debamos permitir que las Comisiones unidas funcionen con un quórum que no corresponde.

De todas maneras, señor Presidente, quiero dejar constancia de que si se aprobara esta indicación renovada habría que rectificar la parte final que dice “un miembro de cada Comisión permanente”. Porque, obviamente, de quedar redactada así, significaría que debería estar presente un Senador de cada una de todas las Comisiones permanentes, en circunstancias de que debería referirse a los integrantes de los órganos técnicos que conforman las Comisiones unidas, o, si no, a uno de cada Comisión. Pero no de todas las permanentes.

El hecho de que las Comisiones unidas no funcionen –y esto sucede porque los Senadores no asisten a ellas- no es un problema de Reglamento, sino de asistencia a sus citaciones. Y esto no lo arreglará la indicación que estamos votando. Lo único que hacemos con ella es, sencillamente, permitir que se cree una situación anormal dentro del Reglamento.

A juicio de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, la única manera de resolver esto era entregar la información a la Presidencia del

Senado, para que ésta supiera quiénes asisten y quiénes no, y, entonces, a través de los Comités, se tomaran las medidas pertinentes. Sin embargo, la solución que ahora se da vulnera absolutamente los principios reglamentarios que informan el funcionamiento de las Comisiones.

Voto en contra.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, voto favorablemente, entendiendo que lo que señala el Senador señor Otero corresponde efectivamente a que la mención a “cada Comisión permanente” se refiere a las que integran las Comisiones unidas, y no al conjunto de las que forman parte del Senado. Para los efectos del proyecto que nos ocupa, entiendo claramente que esta indicación tiene ese objetivo.

Voto favorablemente.

El señor THAYER.- Señor Presidente, ¿se encuentra presente el Honorable señor Calderón?

El señor ROMERO (Presidente).- No, señor Senador. Pero la Secretaría me señala que el Honorable señor Calderón emitió pronunciamiento respecto de esta indicación.

El señor THAYER.- Entonces, voy a fundamentar en forma muy breve mi voto favorable a la indicación.

En primer lugar, encuentro buena la solución propuesta por la Comisión. Pero me parece preferible la que estamos votando ahora.

Si hay alguna similitud respecto a las Comisiones unidas es en el Congreso Pleno. Y si a este nivel la norma es tan tajante, con mayor razón podríamos aplicarla en este caso, tomando en cuenta que las Comisiones unidas no forman una Comisión Mixta, que tiene valor muy restrictivo para el pronunciamiento de la Sala, pues se trata de un cuerpo informativo. Y si el número de integrantes es menor, son cuatro, en vez de todos los que deben concurrir, el peso del informe corresponderá a esta situación especial de asistencia inadecuada, donde se debió proceder de emergencia.

Por eso, voto favorablemente la indicación.

El señor URENDA.- Señor Presidente, estoy de acuerdo con buscar soluciones cuando se producen problemas como los que trata de resolver la indicación renovada.

Pero -como lo insinuó su propio autor- habría preferido que se consignara a lo menos la asistencia de cinco miembros, pues ello aseguraría la mayoría de al menos una de las Comisiones. Porque con cuatro integrantes puede ocurrir que las Comisiones unidas no se constituyan como habitualmente lo hacen, esto es, en número de 3 Senadores de una Comisión y un representante de la otra, sino que pueden ser dos de cada una de ellas, con lo que no habrá mayoría.

Por esa sola circunstancia, me abstengo.

El señor FERNÁNDEZ.- Señor Presidente, me parece muy inconveniente la norma, porque se trata simplemente de favorecer el funcionamiento de Comisiones, aun postergando las legítimas mayorías formadas al constituirse aquéllas. Incluso, se vulnera Comisiones a las que la Constitución Política les ha conferido rango de ley orgánica, como es el caso de la Comisión de Hacienda.

El señor DÍEZ.- No, señor Senador.

El señor FERNÁNDEZ.- En todo caso, me parece que lo propuesto distorsiona el sistema de mayorías que el Senado acuerda cuando, al comienzo de cada período legislativo, elige a los miembros que integrarán las respectivas Comisiones.

Asimismo, pienso que es bueno tomar nota de que, aunque teóricamente funcionara una mayoría con cuatro miembros, en la reunión siguiente podrían juntarse los seis que faltaron y formar una mayoría diferente, con lo cual se produciría una situación de desorden bastante grande.

Creo que la materia debiera ser resuelta por los Comités. Si los miembros de una Comisión no asisten -por cualquier circunstancia-, debieran ser reemplazados por ellos.

El objetivo de la modificación planteada en la Comisión era dar a conocer a los Comités y a la Sala los Senadores que no están asistiendo para que, precisamente, sean reemplazados. Pero lo propuesto, a mi juicio, cambia las mayorías acordadas en cada período de funcionamiento del Senado. Esto perjudica a quienes conforman las mayorías en un momento determinado. Porque éstas serán diferentes.

Señor Presidente, voy a votar en contra, ya que considero inconveniente la norma que se propone. Porque, si bien la Sala es la que en definitiva resuelve, la disposición sugerida desnaturaliza el principio de mayorías de cada Comisión.

El señor LARRE.- Señor Presidente, he participado en muchas Comisiones unidas. Y la verdad es que en muy pocas ocasiones las sesiones han fracasado por falta de quórum para constituirse. De manera que, a mi juicio, debería requerirse al menos la mitad de los miembros de dos o más Comisiones que se establezcan unidas y, por lo menos, la presencia de dos integrantes de cada una de ellas, con el fin de tomar acuerdos.

Me parece que así estarían siempre representados todos los sectores, por cuanto podría darse el caso de que una materia que interese a una Comisión y

vaya en desmedro de la otra, podría aprobarse sin la participación efectiva de sus integrantes.

Por estas razones, voto que no.

El señor LAGOS (Secretario).- ¿Algún señor Senador no ha emitido su voto?

El señor ROMERO (Presidente).- Terminada la votación.

--Se aprueba la indicación renovada, y el proyecto queda despachado en particular (24 votos contra 13, 2 abstenciones y un pareo).

Votaron por la afirmativa los señores Alessandri, Bitar, Calderón, Cantuarias, Carrera, Díez, Frei (don Arturo), Frei (doña Carmen), Gazmuri, Hormazábal, Lavandero, Letelier, Martín, Matta, Mc-Intyre, Núñez, Ominami, Páez, Piñera, Ríos, Ruiz (don José), Thayer, Valdés y Zaldívar (don Andrés).

Votaron por la negativa los señores Cooper, Feliú, Fernández, Hamilton, Horvath, Lagos, Larraín, Larre, Otero, Prat, Romero, Siebert y Sule.

Se abstuvieron de votar los señores Errázuriz y Urenda.

No votó, por estar pareado, el señor Sinclair.

El señor ROMERO (Presidente).- Debo hacer presente a Sus Señorías que la iniciativa quedará aprobada con la modificación propuesta por el Senador señor Otero.

La señora FELIÚ.- ¿Señor Presidente, cuál es la proposición del señor Senador?

El señor ROMERO (Presidente).- Su Señoría propone agregar al final del texto de la indicación renovada la frase “que la integran”, quedando como sigue: “dichas Comisiones deberán contar con la asistencia de, a lo menos, un miembro de cada Comisión permanente que la integran.”.

La señora FELIÚ.- No doy la unanimidad, señor Presidente. La Sala no es para modificar indicaciones.

El señor ROMERO (Presidente).- La Mesa sólo pretendía perfeccionar una norma, señora Senadora.

El señor DÍEZ.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, el propio informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia es suficientemente claro cuando, al analizar la indicación, que aprueba con modificaciones, textualmente señala: “al menos un miembro de cada Comisión permanente, de las que deben funcionar unidas, se entiende.”. De manera que con eso basta y sobra.

El señor ROMERO (Presidente).- Quedará constancia de ello, para la historia de la ley, señor Senador.

Ha terminado el Tiempo de Fácil Despacho.

VI ORDEN DEL DÍA

ENMIENDA A LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN MUNICIPAL

El señor ROMERO (Presidente).- Como se retiró de la convocatoria el proyecto relativo a la abolición de la pena de muerte, corresponde ocuparse en el que modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de gestión municipal, con informes de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Hacienda.

1598-06

—Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 20ª, en 7 de enero de 1997.

Informes de Comisión:

Gobierno, sesión 29ª, en 4 de marzo de 1997.

Hacienda, sesión 29ª, en 4 de marzo de 1997.

El señor LAGOS (Secretario).- El proyecto fue originado en mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República.

En el informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización se deja constancia de que el artículo 1º, en todos sus números, debe ser aprobado con quórum de ley orgánica constitucional.

Respecto a los principales objetivos del proyecto propuesto, en síntesis, se señala que la idea que lo inspira es vigorizar la institucionalidad municipal. Para ello se sugiere un conjunto de enmiendas a la ley orgánica de municipalidades, con el fin de modernizar la administración de éstas mediante modificaciones sustanciales al ordenamiento jurídico respectivo.

Asimismo se hace presente que, con el mérito de los antecedentes y fundamentos expresados, la Comisión prestó su aprobación en general al proyecto por la unanimidad de sus miembros, esto es, con los votos de los Senadores señores Cantuarias, Hamilton, Letelier, Núñez y Ríos. En seguida, también lo aprobó en particular.

En consecuencia, la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización propone la aprobación en general del proyecto en los mismos términos en que lo hizo la Cámara de Diputados.

El proyecto consta de siete artículos permanentes y seis transitorios.

Por su parte, la Comisión de Hacienda en su informe hace un análisis del articulado y de los acuerdos recaídos en él.

Respecto del financiamiento, hace constar que, teniendo a la vista los antecedentes presentados, despachó la iniciativa plenamente financiada, por lo cual sus normas no producirán desequilibrios macroeconómicos ni incidirán negativamente en la economía del país.

Finalmente, en la parte resolutive del documento, recomienda aprobar el proyecto en los términos en que lo despachó la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, con modificaciones.

El señor ROMERO (Presidente).- En la discusión general del proyecto, tiene la palabra el señor Ministro del Interior.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, el Senado tiene la oportunidad de conocer y pronunciarse respecto de una de las iniciativas más importantes en materia institucional que pueda despachar el Congreso: la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que está en directa relación con la relevancia de los municipios en la cotidianidad de los chilenos y en su calidad de vida, así como en el proceso de modernización del Estado.

Tuve oportunidad de hacer valer tales consideraciones en favor del proyecto en estudio, el cual fue aprobado unánimemente en general y en particular en el 90 por ciento de su articulado, cuando se discutió en la Cámara de Diputados, lo cual revela el alto grado de consenso político alcanzado en el país respecto de la necesidad de esta reforma. Sin embargo, deseo explicitar ante el Senado las ideas básicas contenidas en la iniciativa, a pesar de que ellas están resumidas en los respectivos informes de las Comisiones que la analizaron, porque me parece muy importante entrar al debate con una consideración de tipo general.

En la actualidad, las municipalidades ejercen 6 funciones privativas y 13 compartidas con otros organismos de la Administración Pública; manejan 21 subsidios sociales; son responsables de la educación de 60 por ciento de los niños chilenos y de la atención de salud de más de 50 por ciento de la población; administran presupuestos por alrededor de 1.300 millones de dólares, equivalentes a más de 2 por ciento del Producto Geográfico, y son el único servicio público presente en las 342 comunas del país, convirtiéndose así en la principal “ventanilla” de acceso a los diversos servicios públicos y, en consecuencia, en el primordial y más directo medio de relación entre los ciudadanos y el Estado.

Además, en virtud de nuevas reformas y leyes, los municipios se hacen cargo de cuestiones tan relevantes como el fomento productivo, el apoyo al consumidor, la defensa del medio ambiente; y, por convenios con servicios, de temas como la igualdad de oportunidades de la mujer, el empleo y el desarrollo juvenil.

Sin embargo -ya lo señalé en la Comisión pertinente-, la realidad comunal no estaría completa sin graficar la diversidad existente entre las municipalidades chilenas y los contrastes que ella denota. Sólo por vía ejemplar, deseo señalar que los ingresos propios de la Comuna de Santiago, en 1995, alcanzaron a 28 mil millones de pesos, y los de la de O'Higgins, apenas a 65 millones de pesos, de los cuales 64 millones provinieron del Fondo Común Municipal.

Este breve bosquejo de los actuales municipios explica por sí mismo la necesidad de crear condiciones institucionales más dúctiles, que contribuyan al perfeccionamiento de la gestión municipal, y da, asimismo, fundamento a la reforma que se propone. Deseo reseñar los principales aspectos de ella que nos parecen fundamentales en este proceso de descentralización y modernización del país y del Estado.

1.- Traspaso de nuevas competencias a las municipalidades

La propuesta del Gobierno flexibiliza el régimen de competencias, haciéndose cargo de la heterogeneidad de las capacidades y necesidades de las actuales municipalidades. Es así como ellas podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de nuevas competencias que, por incidir en materias de interés comunal, se encuentren a cargo de Ministerios, servicios u organismos funcionalmente descentralizados.

En consecuencia, los entes más desarrollados podrán hacerse cargo de nuevas responsabilidades, sin tener que esperar el fortalecimiento de los más débiles, lo que permitirá avanzar de manera gradual y con prudencia hacia el nuevo municipio.

2.- Fortalecimiento de la gestión municipal

En este ámbito, dada la diversidad existente entre municipios y comunas, la reforma se orienta a facilitar la adecuación de los primeros a las distintas realidades sociales, económicas, culturales y financieras en que prestan servicios a la comunidad. Manteniendo una misma definición de municipios, de atribuciones y funciones, así como de estructura básica, para los que atienden

situaciones complejas, se posibilita subdividir las direcciones, departamentos y unidades, de modo que puedan abordar cada problema con la especialización y profundidad necesarias. En cambio, para los municipios intermedios y pequeños, que son la gran mayoría en el país, se proponen cambios institucionales que les permitan fusionar unidades y asociarse entre sí para compartir unidades y funcionarios calificados, difíciles de conseguir aisladamente, dada la débil estructura de sus finanzas. En estas materias, la reforma que propone el Gobierno contempla, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Fortalece el papel del alcalde como principal gestor de la municipalidad;
- b) Robustece el rol del concejo municipal en cuanto órgano normativo, resolutivo y fiscalizador;
- c) Establece la figura del administrador municipal, como una especie de “gerente público”, con requisitos académicos de estudios superiores en administración, como un cargo de confianza del alcalde, con funciones operativas y de coordinación, dejando al secretario comunal de planificación como responsable de la planificación y estudios en la comuna;
- d) Permite la asociación entre dos o más municipalidades para compartir una misma unidad o funcionario, pudiendo éste desempeñarse en el mismo cargo directivo en todas ellas simultáneamente y recibir una remuneración acorde con su responsabilidad múltiple;
- e) Promueve la provisión por concurso interno o público, de oposición y antecedentes, de los principales cargos directivos de la municipalidad, estimulando así el acceso a ellos por desempeño meritorio, capacitación o perfeccionamiento profesional;
- f) Flexibiliza la organización interna del municipio, pudiendo establecerse ésta a proposición del alcalde y con acuerdo del concejo para cada municipalidad, según la realidad que deben atender, quedando él facultado para proveer el personal necesario a las diversas direcciones, departamentos y unidades que el acuerdo municipal genere.

3.- Ampliación de los espacios de participación de los vecinos en la actividad comunal

El Gobierno propone en este proyecto fortalecer la participación de la comunidad, organizada o individualmente, en la actividad municipal, por la convicción que tiene de que el control social de las instituciones públicas, así como

la de que la transparencia de éstas, es un gran estímulo a su modernización y eficiencia.

Como las personas naturales y jurídicas pagan impuestos municipales (contribuciones de bienes raíces, patentes comerciales y profesionales, permiso de circulación, derechos de aseo, y otros), consecuencialmente deben tener la facultad indiscutible de exigir buenos servicios a cambio de su contribución impositiva. Por ello en la reforma en análisis se proponen las siguientes medidas de fortalecimiento de la participación:

a) Se amplía el número de consejeros económicos y sociales comunales, para mejorar la representatividad de los CESCO; se aumentan sus sesiones; se simplifica el régimen de reemplazos de los consejeros y se les imponen nuevas obligaciones de asistencia a aquéllas, como también la de informar a las organizaciones que representan; se dota a los referidos consejos de un secretario ejecutivo, designado por ellos mismos, con el fin de dar continuidad a su accionar;

b) Se propone eliminar el carácter sólo “consultivo” del CESCO, con el fin de darle mayores atribuciones, en especial, la de evaluar públicamente la calidad de la gestión y de los servicios municipales, y la de ejercer el recurso consagrado en el artículo 136 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, referido al procedimiento de reclamación de los vecinos por acciones u omisiones ilegales del municipio;

c) Se simplifican las normas del plebiscito sobre cuestiones de interés comunal y se establece la posibilidad de convocar a consultas no vinculantes, en materias propias de la competencia municipal, a la población mayor de 18 años;

d) Se establece la existencia de oficinas de reclamos, abiertas a la comunidad en general, así como la consagración de un procedimiento público para el tratamiento de los asuntos sobre los cuales ellos recaen, incluido el plazo de respuesta;

e) Se consagra la obligatoriedad del alcalde y del concejo de recibir en audiencia pública la opinión de los vecinos sobre la materia de interés comunal que plantee un número determinado de ciudadanos de la respectiva localidad.

Por último, quiero detenerme en un contenido de vital importancia para la reforma, el cual tiene que ver tanto con la eficiencia como con el prestigio de la institucionalidad municipal: el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, probidad y transparencia.

Se propone en la reforma una serie de enmiendas de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, relacionadas con el fortalecimiento del ejercicio ético de la función pública, la probidad administrativa en el desempeño de ésta y la transparencia de la gestión municipal.

El objetivo de todas estas modificaciones es contribuir a disipar las imágenes que deterioran el prestigio de la institución del municipio, tan necesaria para la profundización participativa de la democracia y para que los propios ciudadanos intervengan en la determinación de su vida cotidiana y su calidad de vida. Es así como se proponen los ámbitos de medidas señalados a continuación.

En cuanto al perfeccionamiento de la fiscalización por parte del concejo municipal:

a) Se fija al alcalde un plazo perentorio de 15 días para contestar las observaciones que con fines de fiscalización de sus actuaciones le formule el concejo;

b) Se consagra la atribución de este último para designar a dos integrantes del directorio de cada corporación o fundación en que tenga participación la municipalidad;

c) Se faculta al concejo para solicitar informe a las corporaciones o fundaciones municipales y a las entidades que reciban aportes de la municipalidad, exclusivamente respecto del destino de los recursos municipales recibidos por ellas;

d) Se reduce a un tercio del concejo el quórum necesario para disponer las diferentes acciones de fiscalización, dándose así a la minoría la posibilidad de emprenderlas;

e) La fiscalización por el concejo se extiende a la evaluación de la gestión del alcalde, en especial para verificar que los actos municipales se hayan ajustado a las políticas, normas y acuerdos adoptados por el organismo en uso de sus facultades;

f) Asimismo, cualquier concejal podrá poner en conocimiento de la Contraloría General de la República las acciones u omisiones ilegales que detecte, al igual que denunciar a los tribunales de justicia los hechos constitutivos de delito;

g) Por otra parte, el concejo podrá contratar una vez al año una auditoría externa que evalúe la marcha de la gestión municipal;

h) Se establece la sanción de multa de entre 50 y 100 unidades tributarias mensuales y la nulidad del voto para el concejal que tome parte en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes se hallen interesados;

i) Por último, el alcalde deberá presentar oportuna y fundadamente al concejo el plan comunal de desarrollo; el presupuesto municipal; el plan regulador; las políticas de servicios municipales, en especial en salud y educación, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos. Si no cumple reiterada y negligentemente esta obligación, su conducta será considerada como notable abandono de deberes, para los efectos de cesar en el cargo de acuerdo con el artículo 53, letra c), de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ello, con el objeto de que decida según las políticas acordadas por el concejo y de que éste pueda fiscalizar la gestión del alcalde con normas objetivas.

Se fortalece, también, la Unidad de Control Interno de las municipalidades, con el mismo propósito de fiscalización y transparencia, para lo cual:

a) Se propone que su jefatura se provea por concurso público, que el nombramiento sea aprobado por el concejo y que la remoción del jefe de esta unidad sólo pueda efectuarse por el acuerdo de los dos tercios de aquél. Ello da estabilidad al ejercicio de la función y apoyo técnico al concejo para su labor de fiscalización.

b) La Unidad de Control representará también al concejo los actos municipales que estime ilegales, y no como ocurre actualmente, en que sólo representa al alcalde. Además, deberá emitir un informe semestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario, así como de la auditoría externa que el concejo podrá encargar.

c) El personal que se desempeñe en la unidad no podrá ser destinado a otras funciones, salvo con el acuerdo del concejo.

d) La Unidad de Control fiscalizará, también, a las corporaciones y fundaciones en que tenga participación la respectiva municipalidad, en lo referido a los aportes que les sean entregados por la misma.

En relación con la transparencia de la gestión municipal:

a) Se establecen los contenidos mínimos que deberá considerar la cuenta anual del alcalde y del concejo, haciéndola más comprensiva de todo el quehacer municipal.

Un extracto de ella deberá ser publicado en un diario o periódico de circulación provincial, con una síntesis del informe evaluativo que al respecto efectúe el consejo económico y social comunal.

Al efectuar el balance de la ejecución presupuestaria, el alcalde deberá señalar la forma en que la estimación de ingresos y la previsión de gastos se han cumplido efectivamente.

b) Se establece que las renovaciones de las concesiones municipales sólo podrán ser efectuadas por el concejo dentro de los seis meses precedentes a su expiración. Ello, con el fin de evitar una renovación excesivamente anticipada.

c) Se faculta a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para recoger, procesar y difundir información relacionada con el quehacer de las municipalidades, en especial en lo relativo a su gestión financiera. Ello permitirá a la ciudadanía conocer el destino de sus aportes y evaluar con datos objetivos el uso que les da su municipalidad.

d) Por último, se consagra la obligatoriedad de que en cada municipio exista un reglamento de contrataciones y adquisiciones, el cual deberá determinar los procedimientos de resguardo necesarios para la existencia de la debida objetividad, transparencia y oportunidad en las operaciones que se efectúen, a fin de suprimir toda influencia irregular en la adjudicación.

Éstos son, señor Presidente, señores Senadores, los preceptos básicos contenidos en la reforma en análisis, que fue objeto de una larga tramitación en la Cámara de Diputados y que ha tenido la oportunidad de ser aprobada en general tanto por la Comisión de Gobierno como por la de Hacienda del Senado, en un procedimiento que me complazco en destacar. En efecto, por primera vez, que yo sepa, una Comisión ha tomado el acuerdo de despachar en general el proyecto y mandarlo a la Sala, para realizar después el debate en particular, lo que creo que facilitará enormemente el tenor de la discusión en términos generales y el análisis posterior de cada uno de los preceptos.

El señor NÚÑEZ.- Pido la palabra.

El señor LAVANDERO.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Núñez, Presidente de la Comisión de Gobierno.

El señor NÚÑEZ.- En mi calidad de Presidente de la Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización y a propósito del estudio de la iniciativa legal en análisis, deseo referirme, para empezar, a la metodología utilizada para elaborar el primer informe y a continuación reseñar las principales materias contenidas en el proyecto, para finalizar expresando algunas opiniones personales sobre algunos de los temas en debate.

Hago resaltar que el primer informe constituye una innovación en la forma como habitualmente son tratados los proyectos de ley sometidos al estudio en Comisión. En efecto, en él se encontrará un resumen de lo medular de las opiniones vertidas por quienes fueron invitados a participar de la discusión en general y de la fundamentación de los votos de cada uno de los señores Senadores que concurrieron a ella. De esta manera, creo que se facilita ostensiblemente el estudio de una iniciativa que se encuentra en esta etapa del trámite legislativo, dejándose la discusión artículo por artículo para el segundo informe. El cambio de metodología fue posible por el alto consenso en el seno de la Comisión, en el sentido de aprobar las ideas matrices del proyecto, sin perjuicio del análisis futuro, más pormenorizado, que se realizará una vez que la Sala se pronuncie sobre la idea de legislar.

Formulada esta primera observación metodológica, deseo referirme, someramente, a la estructura de la normativa que nos ocupa y sus principales aspectos, ya reseñados en la Sala por el señor Ministro.

Como señala el mensaje, el proyecto de ley tiene por objeto vigorizar la institución municipal, principal espacio público de interrelación de la ciudadanía y el Estado, y, en consecuencia, constituye una de las iniciativas legales más trascendentes que se tramitan hoy en el Congreso Nacional.

El texto emanado de la Cámara de Diputados y que la Comisión de Gobierno aprobó en general, sin enmiendas, se estructura en siete artículos permanentes y seis disposiciones transitorias, que versan sobre las siguientes materias:

En primer lugar, el proyecto incorpora algunos conceptos de planificación municipal, tales como el plan de desarrollo comunal y sus programas, el plan regulador comunal y el presupuesto municipal anual.

En segundo término, respecto de la configuración de la estructura interna del municipio, distingue entre unidades de línea y unidades de apoyo. En este mismo ámbito, contempla la posibilidad de que dos o más municipios compartan una misma unidad de línea o apoyo, o que un mismo funcionario ejerza labores análogas en todos ellos.

En relación al administrador municipal -materia bastante discutida-, la iniciativa aborda de manera más integral sus funciones y responsabilidades, como también la forma de designarlo y removerlo, y su carácter de subrogante del alcalde.

En tercer lugar, se avanza en la distinción entre los cargos de exclusiva confianza y aquellos de carácter concursable, e innova en las causales de remoción del alcalde.

En cuarto término, clarifica los mecanismos para la subrogación del alcalde, limita y especifica de mejor manera, tanto sus facultades como las áreas en las que puede delegar su facultad de firma a funcionarios de su dependencia.

Respecto a las facultades del concejo municipal, éstas se ven fortalecidas en una serie de materias, particularmente en el área de la fiscalización, ya que se abre la posibilidad de encomendar una auditoría externa para evaluar la ejecución programática, la ejecución presupuestaria y la situación financiera del municipio.

En quinto lugar, consagra la obligatoriedad de los municipios de contar con un reglamento que regule las contrataciones y adquisiciones que realizan.

Por primera vez se establecen con precisión los contenidos que deberá contemplar la cuenta pública del alcalde,

En sexto término, contempla una serie de nuevos beneficios económicos para el alcalde y los concejales.

En séptimo lugar, se compatibilizan los tiempos de instalación de los concejos municipales con la fecha vigente, según la última reforma municipal.

En octavo término, el proyecto legisla en relación a los Consejos Económicos Sociales Comunes (CESCO), entregándoles la facultad de emitir su opinión respecto al presupuesto municipal.

En noveno lugar, se amplían las materias que son objeto de plebiscitos comunales, a aquellas relativas a la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal, la modificación del plan regulador y otras de interés comunal. Igualmente, se faculta al alcalde para que, con el acuerdo del concejo, convoque a consultas no vinculantes sobre materias de interés local,

Por último, la normativa regula a las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales, estableciendo mecanismos de fiscalización de estas entidades. Regula, asimismo, los mecanismos para la creación de nuevas comunas y otorga a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) nuevas facultades en el ámbito de la información, para la gestión municipal, aprobándose nuevos cargos para la ejecución de estas tareas.

Enunciadas las materias más relevantes que aborda esta reforma municipal, quisiera pronunciarme, ya no en calidad de Presidente de la Comisión de

Gobierno, Descentralización y Regionalización, acerca de algunas cuestiones que, a mi juicio, merecen una discusión más profunda y sustantiva, sin perjuicio de señalar también algunas materias no abordadas por el proyecto, las cuales, sin embargo, sería importante discutir, toda vez que no se oponen a las ideas matrices del mismo.

La comuna, más específicamente lo local, ha cobrado en las últimas décadas una gran significación y relevancia, ya que es en este ámbito donde se vive más directamente la relación entre la gente y sus instituciones, y donde el Estado, a través de su expresión municipal, tiene rostro y corporeidad.

Para comprender la magnitud de las tareas y servicios que prestan las municipalidades en nuestro país, es menester tener presente que, en la actualidad, ellas tienen 6 funciones privativas y 13 compartidas con otros organismos de la administración pública; manejan 21 subsidios sociales; son responsables de la educación del 60 por ciento de los niños chilenos y de la atención de salud primaria de aproximadamente el 50 por ciento de la población, y manejan alrededor de 1 mil 300 millones de dólares, equivalentes al 2 por ciento del PGB.

A lo anterior, debemos agregar que, producto de nuevas leyes y reformas legales, se han encomendado a los municipios temas de suyo relevantes: fomento productivo, defensa del medio ambiente, promoción del empleo juvenil y fomento de la igualdad de oportunidades de la mujer.

La descripción precedente, sin embargo, se da en un contexto donde encontramos una gran diversidad de realidades municipales. Por una parte, existen municipios de gran envergadura, como los de Santiago, Las Condes o Providencia, y otros significativamente más pequeños, como el de O'Higgins, en la Undécima Región. Esta situación obliga necesariamente a crear una institucionalidad flexible que pueda adecuarse a las realidades particulares de cada comuna y, así, responder a las demandas de los chilenos que las habitan.

Teniendo presente lo anterior, considero que el proyecto constituye un avance sustantivo y se enmarca decididamente en el contexto mayor de la modernización del Estado y en su componente descentralizador.

El esfuerzo manifestado en la iniciativa para fortalecer el rol del alcalde como principal conductor de la gestión edilicia y, asimismo, las disposiciones orientadas a fortalecer al concejo municipal en su papel normativo y fiscalizador, constituyen un hecho destacable. No obstante, soy partidario de la idea de que en este ámbito es necesaria una reforma más sustantiva.

En efecto, aun cuando las normas propuestas están bien encaminadas, es urgente y necesario -como quedó demostrado en las últimas elecciones municipales- contar con un sistema electoral que permita elegir separadamente al alcalde y al cuerpo de concejales. Me parece que ésta es la oportunidad de hacerlo, ya que no estamos enfrentados a un proceso eleccionario municipal y, por tanto, no tenemos excusa para eludir la responsabilidad de zanjar definitivamente un tema que ha estado "penando" permanentemente en la conformación de disposiciones que hagan más efectiva la democracia a nivel de cada comuna de nuestro país. La elección directa y separada del alcalde y de los concejales es un imperativo que redundará en evidentes beneficios para nuestro sistema municipal y, al mismo tiempo, contribuirá a impedir las evidentes confusiones de la ciudadanía a la hora de concurrir a votar.

En otro orden de materias, y a propósito de las nuevas normas sugeridas, que tienden a relevar el rol de los Consejos Económicos y Sociales Comunales, estimo preciso analizar detenidamente el tema de la participación social y ciudadana a nivel local. Soy un convencido de que uno de los mayores desafíos que enfrenta nuestra institucionalidad democrática es la determinación de las formas y medios más idóneos para estimular y encauzar la participación de las personas en las tareas generales del país y, específicamente, en el quehacer municipal.

Teniendo presente que estamos discutiendo el proyecto en general, y con el ánimo de ser sucinto, enunciaré algunos asuntos sobre los cuales, a mi juicio, es necesario prestar atención, los que seguramente serán objeto de indicaciones y de análisis más detallado en el seno de la Comisión y en el debate en particular de la iniciativa.

Me refiero a aquellas materias relacionadas con la fiscalización de los municipios, tanto interna como externa, y su vinculación con el tema de la autonomía municipal; a las relativas al administrador municipal; al traspaso de competencias y coordinación con los municipios; a las causales de remoción del alcalde y, en fin, a muchas otras materias que sería lato reseñar en esta ocasión.

Sin embargo, quiero referirme brevemente a una cuestión planteada en el debate académico y político, la que dice relación con los municipios que se encuentran en ciudades que tienen cada vez más el carácter de complejos urbanos propios de un sistema metropolitano. Se trata de una de las grandes carencias de nuestra legislación municipal, ya que ella no contempla disposiciones que permitan resolver la administración y el gobierno de ciudades que conforman un complejo

urbanístico, social y cultural, como Valparaíso, Concepción y Santiago, que poseen, obviamente, una dimensión y envergadura muy distintas a las del resto de las comunas del país.

Deseo recordar, Honorables colegas, que ya con ocasión del debate del anterior proyecto de reforma constitucional en materia de administración municipal y, también, en la discusión de la última reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, hice presente este tema e, incluso, planteé la necesidad de estudiar la creación de alguna figura, como, por ejemplo, la del alcalde mayor, que permitiera una interrelación más activa y creativa entre las comunas de las ciudades de mayor densidad urbana, que tienen carácter de megalópolis y que, en el caso de Chile, además comparten la calidad de ser -como las ciudades antedichas- cabeceras de región.

Por último, reitero que hoy nos vemos enfrentados a la gran oportunidad de legislar sin la presión que significa una elección municipal "ad portas". El horizonte está despejado y tenemos la obligación de evacuar una iniciativa que resuelva de la manera más adecuada posible todos y cada uno de los asuntos que la experiencia indica que es preciso reformar. Para lograr tal objetivo, es primordial deponer los prejuicios y el cálculo pequeño. Sólo de esta forma podremos dotar a nuestra institucionalidad municipal de mayor legitimidad democrática, para que pueda cumplir efectivamente el papel principal que le cabe en el mejoramiento de la calidad de vida de los chilenos.

He dicho.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Lavandero.

El señor LAVANDERO.- Como Presidente de la Comisión de Hacienda, deseo informar el proyecto.

La iniciativa provocó gran consenso en el seno de dicha Comisión. Cabe señalar que él fue aprobado en los mismos términos en que lo despachó la Comisión de Gobierno -con excepción de tres indicaciones de carácter menor incorporadas al texto-, cuyo informe, que tuvimos a la vista durante el análisis del articulado, desde el punto de vista técnico satisfizo a todos los miembros de la Comisión.

Como dije, la Comisión de Hacienda introdujo a la iniciativa tres modificaciones. La primera consistió en reemplazar el inciso primero del artículo 60 bis, nuevo, que se agrega a través del número 33 del artículo 1º, por el siguiente: "Los alcaldes tendrán derecho a percibir una asignación inherente al cargo

correspondiente al 30% de la suma del sueldo base y la asignación municipal," etcétera.

La segunda enmienda sustituyó el inciso tercero del artículo 76 bis, nuevo, y expresa: "El alcalde acordará con el concejo el número necesario de sesiones a realizar mes a mes. En todo caso, se deberá realizar al menos una sesión cada 15 días. La inasistencia a sesiones formalmente convocadas implicará el descuento proporcional de la dieta mensual de los concejales."

La tercera modificación recayó en el artículo 5º transitorio y es bastante lógica. Tiene por objeto modificar el guarismo "1996" por "1997"; vale decir, el año durante el cual se cargarán los recursos presupuestarios que se destinan. Como expresó el señor Ministro del Interior, el proyecto tuvo una larga tramitación en la Cámara de Diputados, y por esta razón los gastos que involucrará el artículo 5º transitorio eran con cargo al Presupuesto de la Nación de 1996.

En cuanto al financiamiento, hago presente que sólo tuvimos que precisar el atinente a las asignaciones comunes dispuestas en los números 33 y 42 del artículo 1º, y el relativo al artículo 5º transitorio.

El costo de la asignación para los alcaldes (establecida en el N° 33 del artículo 1º), correspondiente al 30 por ciento del sueldo base más la asignación municipal, ascenderá a 802 millones de pesos anuales.

La asignación por sesiones extraordinarias de concejales, contemplada en el N° 42 del mismo artículo, tendrá un costo aproximado de 249 millones 208 mil pesos al año.

El gasto fiscal que implicará la creación de dos cargos en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (un Jefe de División grado 3º, y un Jefe de Departamento grado 4º), alcanzará a un total de 23 millones 992 mil pesos anuales.

El costo global del proyecto será de mil 200 millones de pesos al año. A esta cantidad debe sumarse el gasto que signifique el artículo 7º, que crea el cargo de Administrador Municipal. Si esta contratación se hiciera en todas las comunas, su costo mensual llegaría a 186 millones de pesos. Considerando únicamente el gasto que hoy se efectúa por este concepto, dicha cifra se reduce a 93 millones de pesos al mes.

El gasto fiscal que represente la creación de los dos nuevos cargos a que se refiere el artículo 5º, se financiará con cargo al ítem 50-01-03-25-33.004 del

Tesoro Público vigente para 1997 (este último es el guarismo que se actualizó en el artículo 5° transitorio).

Debe tenerse presente que el proyecto modifica una ley orgánica. Por lo tanto, en las votaciones habrá de procederse con el mismo cuidado que tuvo la Cámara de Diputados respecto del quórum, ya que la mayoría de los artículos, si no todos, deben ser aprobados con quórum especial. En la parte final del informe de la Comisión de Gobierno, aparecen los quórum con que la Cámara Baja aprobó cada una de las disposiciones.

Hay que prestar atención a este aspecto, a fin de que las distintas normas no aparezcan aprobadas con quórum diferente al empleado por la otra rama legislativa, dado que ello podría traer como consecuencia un trámite más prolongado, en la eventualidad de que el Tribunal Constitucional formule reparos sobre el particular.

El Senado ha despachado el proyecto en forma muy rápida, por el alto consenso existente a su respecto y el completo informe evacuado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización. Estoy cierto de que las observaciones que la Comisión de Hacienda pudiere hacer en el segundo informe, dependerán de si se modifican o no algunas de las disposiciones en que incide el financiamiento, tanto de orden municipal como fiscal.

Es cuanto puedo informar en nombre de la Comisión de Hacienda.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Ríos.

El señor RÍOS.- En realidad, tal como señaló recién el señor Presidente de la Comisión de Hacienda, y antes el señor Ministro del Interior, estamos frente a un proyecto de enorme trascendencia para la administración interior del Estado, no solamente para los efectos propios de la administración, sino también para todos aquellos aspectos inherentes a la participación ciudadana.

La totalidad de los Estados modernos que han alcanzado un desarrollo efectivo, armónico y permanente en la historia de su administración y gestión, lo han logrado mediante políticas y metas claras y definidas; pero, también, porque han tenido la participación de los ciudadanos, de las inteligencias, de las capacidades ubicadas a lo largo de su territorio. Esto, sin duda alguna, permite fortalecer, engrandecer y desarrollar con mayor efectividad y profundidad normas y acciones más permanentes en el tiempo.

En diversas oportunidades he manifestado -lo reitero esta tarde- que usualmente las intervenciones de diversos Parlamentarios, e incluso de autoridades

oficiales, están referidas permanentemente a una acción: a la acción del Gobierno. Los estadistas, los hombres que consiguen trascender su función en el tiempo, son aquellos que crean políticas de Estado, que son las que permiten un mejor desarrollo nacional. Sin embargo, el permanente afán de considerar como política de Gobierno la acción del mismo Gobierno, va transformando las acciones en períodos breves, los cuales no resultan efectivos ni para el país, ni en lo tocante a la participación y acción de la ciudadanía.

Llamo la atención hacia ese aspecto, porque dice relación a todos los poderes o gobiernos verticales: nacional, regionales y comunales, a los que compete proyectar las metas y objetivos de la sociedad a largo plazo. Cuando se logra eso - insisto- damos pasos trascendentes, profundos, importantes, participativos y con responsabilidad en la gestión no sólo de una parte, sino de todos los cuerpos políticos y sociales del país.

Advierto que el proyecto no contempla tal hecho en la función municipal. Sé que tal expresión existe a nivel nacional de un modo muy determinado; sin embargo, ello no debe conducirnos a suponer que la misma norma se aplica al resto de las acciones de las autoridades ejecutivas, normativas, fiscalizadoras y resolutivas del país, porque no es efectivo.

Echo de menos ese elemento, no obstante reconocer que la iniciativa constituye un avance sobre una materia tan trascendental –y me felicito por ser tan insistente al respecto- como lo es la elaboración del plan de desarrollo comunal y el establecer en la ley que constituye el centro de acción de todo el quehacer del concejo y de las tareas ejecutivas del alcalde. Por tanto, no me parece adecuado que ciertas normas del proyecto debiliten la acción de los referidos poderes verticales.

Me explico, señor Presidente. De partida, la iniciativa contiene un precepto que, en mi opinión, es inconstitucional -no entraré al detalle, ya que no tengo reservas en este sentido sobre el resto de las disposiciones-, y al que me referiré de inmediato.

El artículo 2º de la ley N° 18.695, que trata acerca de la constitución de las municipalidades, dispone que en cada una de ellas existirá un cuerpo económico y social comunal de carácter consultivo, y el proyecto, aprobado ya por la Cámara de Diputados, propone, en su artículo 1º, número 1, la eliminación de la frase "de carácter consultivo". Ello significa, a mi juicio, marginarse de la Carta Fundamental, pues su artículo 107 señala que "La ley orgánica establecerá un consejo económico y social comunal de carácter consultivo.". De este modo, la Constitución obliga a que

dicha expresión quede claramente establecida, a fin de evitar, en el resto del articulado, situaciones que terminen por transformar tal consejo en un cuerpo con algunas características ejecutivas y decisorias en materias propias del desarrollo comunal. Ello daría origen a dos organismos con similares características en el nivel comunal, con las consiguientes tragedias, molestias, preocupaciones y quiebres.

Por tal motivo, sostengo que esa norma es inconstitucional. Habrá que eliminarla en la Comisión, a fin de mantener la actualmente en vigor. Si existe interés en crear otro cuerpo como el descrito, tendrá que discutirse a nivel constitucional. No cabe tal debate en el tratamiento de una iniciativa como la que ahora analizamos.

Hay un segundo elemento cuya ausencia advierto y que, al parecer, está pendiente. En todo caso, el Presidente de la Comisión, Senador señor Núñez, algo nos adelantó al respecto. La normativa actual debe precisar definitivamente el ámbito del concejo comunal y el de la municipalidad, pues hay en ellos una mezcla y confusión de acciones y de responsabilidades. Debemos tratar de separar definitivamente -al menos así lo intentaré, a través de indicaciones- la acción del concejo de la del el municipio, aunque el artículo 107 de la Carta Fundamental, que dice: "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determina la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo", nos inhibe establecer con mayor claridad la diferencia entre las acciones y responsabilidades que a cada uno de estos organismos corresponde.

Afirmo, como lo he hecho en muchas ocasiones -por lo demás, así lo disponen los estatutos que regulan la Administración del Estado-, que la municipalidad es también un servicio público, el cual, como lo señaló el señor Ministro, prestan las 342 comunas del país. La única diferencia que presenta con los otros servicios del Estado es que su autoridad superior es elegida por el pueblo.

Y en este sentido, hay un tercer elemento ausente en la iniciativa: la búsqueda de fórmulas más adecuadas para la constitución del concejo comunal.

Los Honorables señores Núñez, Hamilton y el que habla, pretendemos presentar una indicación destinada a analizar la eventualidad de elecciones separadas de alcaldes y concejales, pues lo estimamos fundamental. Si no lo hacemos, en cada elección estaremos permanentemente eligiendo concejales carentes de la mínima representatividad democrática, o de participación electoral, necesarias para asumir

responsabilidades y funciones tan importantes como las que la Constitución Política entrega a los municipios y a los concejos comunales.

El día que en Chile tengamos elecciones separadas de alcalde y concejales, y los ciudadanos sepan perfectamente que están votando por el edil de la comuna, con todas sus funciones y responsabilidades otorgadas por la ley orgánica constitucional respectiva, y, en una papeleta distinta, por los concejales, cuya responsabilidad es normativa, fiscalizadora y resolutive -no ejecutiva-, en ese instante, sin duda alguna, estaremos dando un paso trascendental en el desarrollo y la administración armónica de nuestra nación.

Un cuarto elemento que me parece importante y que, desde mi punto de vista, no fue estudiado en profundidad en el proyecto, dice relación con la extensión del plan de desarrollo comunal y la acción de todos los entes públicos que han de tener responsabilidad en él.

Cuando redactamos la actual letra f) del artículo 3° de la Ley de Municipalidades, referente a las funciones privativas de los municipios, y abordamos lo relativo al plan de desarrollo comunal, dejamos claramente consignada la expresión “comunal” -no municipal-, a fin de que se entendiera que tanto la acción ejecutiva, como las funciones del concejo, iban más allá del ámbito municipal propiamente tal. Sobre todo -y aquí también se ha recordado-, considerando que los municipios tienen, entre otras responsabilidades, la de administrar la educación del 60 por ciento del estudiantado chileno, otorgar subvenciones, administrar recursos (del orden de mil 300 millones de dólares, tal como aquí se mencionó), desarrollar actividades en el transporte y tránsito público, y llevar a cabo un conjunto de materias de gran trascendencia, que requieren un visión comunal más que municipal.

Por otro lado, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades -que sufre algunas modificaciones, pero que, en su esencia, se mantiene inalterable-, en su artículo 6°, dice: “Para el cumplimiento de sus funciones, la municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva,”. Es decir, dicha norma abre la posibilidad para que, en convenio, el municipio ejecute acciones propias de otros servicios públicos cuando, por diferentes problemas administrativos o de cualquier otro orden, aquellos no puedan funcionar en el ámbito comunal.

Es importante recordar también lo preceptuado en el artículo 56, letra l), de la citada ley -lo menciono, pues forma parte de lo que, desde mi punto de

vista, representa la doctrina municipal en cuanto a las atribuciones del alcalde-, que dice: “Coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna;”. Y tiene que ser así, porque si el artículo 5° del referido cuerpo legal -que no se propone modificar- vuelve a recordar que la responsabilidad esencial de la municipalidad es la de ejecutar el plan de desarrollo comunal, debemos entender que su acción abarcará todo el territorio y no sólo estará centrada en aquellas funciones que le son propias.

Estos aspectos son, a mi juicio, de gran trascendencia. Sin embargo, de la lectura del proyecto en debate -que votaré favorablemente, aun cuando hay que estudiarlo y presentar las indicaciones que correspondan-, se observa que no pone énfasis -a mi entender, queda debilitada- en la acción de responsabilidad comunal, claramente definida en la historia de la ley cuando discutimos en 1991 la primera iniciativa sobre el particular, y que, a lo largo del tiempo, se ha ido fortaleciendo paulatinamente. Además, existe un proyecto de reforma constitucional que fortalecerá aún más la autonomía y responsabilidades propias del desarrollo comunal.

Por otro lado, el artículo 107 de la Constitución, en su inciso segundo, preceptúa que las municipalidades tienen por finalidad “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.”. Y ello no sólo es función de la municipalidad, sino de todos aquellos entes públicos y, naturalmente, privados, que deben actuar coordinadamente en torno a su gobierno superior, en este caso, el concejo comunal o la municipalidad.

Asimismo, es aconsejable establecer que la primera autoridad de la comuna no es el alcalde, sino el concejo comunal. La actual normativa y las disposiciones contempladas en el proyecto no reafirman ese hecho. Si analizamos la legislación al respecto, podremos observar que en todo lo relativo a aspectos tan trascendentes como metas y objetivos de la comuna y las acciones propias de convenios y participación de comunidades u organismos públicos, sin duda alguna, el ente superior es el concejo comunal, y en la función ejecutiva lo es el alcalde, quien actúa básicamente por instrucciones de aquél. Y en este caso, adquiere mayor trascendencia aún, porque hoy en día la ciudadanía elige al alcalde y los concejales en una misma lista, y, por lo tanto, en ese acto electoral están constituyendo un cuerpo superior que ha de convertirse –reitero- en la primera autoridad de la comuna.

Del mismo modo, es muy importante que el traspaso de la función ejecutiva de un alcalde a otro no esté plagado de cuestiones traumáticas y problemas administrativos, para lo cual el proyecto que nos ocupa deberá fijar un plazo final para las contrataciones que efectúen los alcaldes que, al menos, desde mi punto de vista, debiera ser de 90 días antes de la elección o de que el titular entregue su mandato. Es usual observar en toda la prensa local del país que muchos de los traspasos han significado problemas graves de administración, contrataciones apresuradas cuando el alcalde electo no pertenece al mismo partido político de su antecesor. Y ello, indudablemente, produce un daño sumamente grande en todo el desarrollo de nuestras comunas.

Como podrá apreciar Su Señoría, existen muchos antecedentes –no he querido entrar al detalle del articulado- que me hacen suponer, ante todo, que ha habido un trabajo muy profundo en torno al proyecto, un debate muy a fondo en cuanto a Administración Interior del Estado, y, fundamentalmente, en lo que se refiere a ir recreando las fórmulas institucionales que nos permitan ampliar, con mucha fuerza y optimismo, la participación de los ciudadanos en las responsabilidades propias del desarrollo de su comuna y, a través de ella, de todo el país.

He dicho.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Frei.

La señora FREI (doña Carmen).- Señor Presidente, creo que estamos trabajando en un proyecto que innova de manera fundamental los municipios de nuestro país. Es bueno que después de algunos años del quehacer democrático podamos mejorar la normativa que aprobamos en el Senado, conforme a los cambios y a la experiencia que hemos ido acumulando en este último tiempo. Además, la iniciativa en debate se trabajó en contacto estrecho con la Asociación Chilena de Municipalidades, alcaldes, concejales y empleados municipales. Por lo tanto, lo que en ella se recoge y plantea refleja la realidad que se vive en diferentes municipios de nuestro país.

El primer punto positivo del proyecto lo constituye, precisamente, el hecho de que acoge el concepto de que las comunas no son todas iguales, ni en el norte ni en el sur ni en el centro del país, como tampoco en cuanto a la cantidad de personas que viven en ellas. Justamente, la iniciativa tiene por objeto humanizar el municipio, por cuanto él constituye la primera entidad a la cual recurre la gente para solucionar sus problemas diarios.

Muchas veces hablamos de que deseamos servir y representar a la gente, y el proyecto que nos ocupa ciertamente nos está brindando las herramientas para que la ciudadanía tenga una expresión de vida mejor a través de sus municipios. Por lo demás, tenemos la obligación de servir a las personas, en el sentido de elaborar buenas leyes, por cuanto en sus respectivas municipalidades pagan contribuciones de bienes raíces, patentes comerciales y profesionales, derechos de aseo, mantención de áreas verdes, permisos de circulación, etcétera, y la gente quiere que esos dineros, que salen de sus bolsillos, se vean reflejados de manera permanente y real en el mejoramiento de su vida diaria.

Por eso, acoger las distintas realidades de los municipios es positivo, en el sentido de que cada uno de ellos tendrá autoridad o autonomía para pedir nuevas y mayores competencias de los respectivos Ministerios al Presidente de la República. De ese modo, el Gobierno podrá materializar la idea de atender el deseo y las necesidades de la gente, porque muchas veces, por ejemplo, se construye un camino o se mejora una vía pública, según lo que piensa el respectivo Ministerio en Santiago, en circunstancias de que el municipio considera más conveniente hacer otra obra y no ésta.

Por tal motivo, opino que el proyecto constituye una mentalidad nueva y moderna de encarar la gestión municipal.

Sería conveniente que en esta iniciativa -toda vez que no existe la pasión de un período electoral- pudiéramos establecer la elección directa de alcaldes y concejales. La gente desea votar por una determinada persona para que sea su alcalde o alcaldesa y elegir a otras para el cargo de concejales. Eso es lo que nos indica nuestra experiencia durante este último tiempo.

Quiero agregar que después de algunos años nos hemos acostumbrado a la muy escasa participación social de la gente, porque no le hemos dado verdaderos canales donde expresarse y hacer realidad sus aspiraciones. Por eso, el proyecto contempla muchos mecanismos en tal sentido y uno de ellos es que simplifica las normas del plebiscito. En efecto, cada comuna -como se ha hecho en algunas de la capital- puede hacer consultas populares para acoger los planteamientos de la gente y ver si realmente quienes fueron elegidos están respondiendo a sus inquietudes.

Por otra parte, en mi concepto, tenemos la obligación de encarar, de manera definitiva, las dificultades en materia de salud y educación por la que atraviesan los municipios. Los problemas de salud siguen siendo muy grandes,

porque muchas veces no cuentan con recursos para materiales, infraestructura de hospitales, policlínicas y, al mismo tiempo, para contratar a profesionales del rubro. Debemos enfrentar como una realidad el hecho de que hoy en día en nuestro país los municipios carecen de las facultades y recursos para contar con buenos sistemas en salud y educación. A mi juicio, ése es un tema que debemos encarar con gran decisión y generosidad, y el proyecto en debate nos dará la posibilidad de estudiar y otorgar las herramientas indispensables a las municipalidades en tal sentido, a fin de evitar que cada cierto tiempo los parlamentarios deban oír en su zona las quejas de diferentes alcaldes cuyas municipalidades se hallan colapsadas porque no tienen cómo sacar adelante la salud y la educación, materias básicas para una buena calidad de vida.

Por último, el proyecto que nos ocupa es muy relevante en relación con materias de fiscalización, que es un ejercicio ético de la función pública. Queremos dejar muy en claro en la iniciativa lo que nosotros entendemos como probidad administrativa y una transparencia de la gestión municipal. Porque, como dije antes, la gente paga sus impuestos, pero muchas veces carece de información sobre el destino de esas platas, o tiene dudas al respecto por ser estas materias un tanto ocultas e ignora la función o responsabilidad en una verdadera probidad administrativa.

En mi opinión, el sistema que hemos iniciado -ojalá lo adoptaran las demás Comisiones del Senado- de tratar el proyecto en general y no entrar a su discusión en particular, nos evita un largo debate y la demora que causa el que venga a la Sala y vuelva después a la Comisión.

En mi opinión, se trata de un proyecto que contará con la unanimidad de los señores Senadores, a quienes, desde ya, invito a estudiarlo en profundidad y a introducir todas las indicaciones necesarias con miras a mejorar la calidad de vida de la gente a través de sus municipios.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Bitar.

El señor BITAR.- Señor Presidente, la discusión que iniciamos, a mi juicio, debe enmarcarse -es mi primera observación- en la línea del concepto de perfeccionamiento de nuestras instituciones, de manera progresiva y gradual, en democracia. El proyecto cumple con esa regla de oro, es decir, permite que los municipios se vayan perfeccionando en la medida en que se aprecia su evolución creciente en el tiempo. Al respecto, hemos acumulado en los últimos años la experiencia necesaria para avanzar en lo que constituye, a nuestro entender, uno de los grandes poderes del

siglo XXI, cual es el municipal, acercándolo a la gente, fortaleciéndolo como poder local y mejorando su eficacia y probidad.

La iniciativa constituye un gran avance en tal dirección y de allí nuestro fuerte respaldo y votación favorable a la idea de legislar.

Los puntos que deseo destacar de la normativa en debate -que por cierto considero positivos- son los siguientes. En primer lugar, se avanza en el control de la eficiencia, en particular con la existencia de un administrador municipal con autonomía; el desarrollo de unidades de control más eficaces; y la obligatoriedad del alcalde de proponer los planes de desarrollo comunales, presupuestos municipales y planos reguladores, para debatirlos en el concejo, al cual se le concede una mayor autoridad.

En segundo término, un mayor control y mejoramiento de la transparencia, de la ética y de la probidad. En este sentido, cabe destacar el establecimiento de un reglamento para adquisiciones; el hecho de que no puedan darse concesiones en el período de los seis meses próximos a la elección siguiente; la autonomía creciente de la unidad de control, a cuya jefatura se postulará mediante concurso público, debiendo su remoción contar con el acuerdo de dos tercios de los miembros del concejo; y la capacidad del concejo de fiscalizar con un tercio de sus integrantes. Y digo esto porque uno de los grandes problemas en Chile y en otros países es que, no obstante delegarse poder y recursos, el proceso de fiscalización demora más, lo cual ha sido causa de que en los primeros años pudiéramos constatar irregularidades, malas decisiones e, incluso, elementos de corrupción. De tal manera que poner la capacidad de fiscalización a la altura y al ritmo de los poderes y recursos que se entregan es un plus, una necesidad, y el proyecto avanza en tal dirección.

En seguida, creemos fundamental equilibrar el poder del alcalde mediante sistemas de cuentas públicas y explicación de gastos de manera más frecuente y clara.

En cuanto a la participación ciudadana, pienso que la idea de establecer, además de los plebiscitos comunales, consultas no vinculantes, facilitando la normativa plebiscitaria, es una forma de estimular una mayor participación ciudadana. Por lo mismo, hago un llamado al Senado para que reflexionemos sobre la conveniencia de introducir esta misma modalidad en la Constitución Política del Estado, que en la actualidad no contempla, para mejorar también la participación ciudadana respecto de materias de interés nacional. En la

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento se encuentra una iniciativa de reforma constitucional, firmada por varios Senadores pertenecientes a distintas bancadas, tendiente a incorporar la noción del plebiscito no vinculante en materias de interés nacional. Si esto es válido para los municipios ¿por qué no establecerlo en relación con materias de interés nacional? Hago tal reflexión considerando la necesidad de buscar nuevos mecanismos de participación ciudadana y para dotar a la democracia de mayor legitimidad.

En seguida, la habilitación de oficinas de reclamos y el otorgamiento de mayores atribuciones al CESCO para evaluar la calidad de la gestión de manera pública me parecen pasos importantes.

Quiero terminar mi intervención con dos observaciones, respecto de la elección de los alcaldes y el rol de los concejales, que ameritan una reflexión más profunda del Senado en cuanto a las materias sobre que recaen, a fin de corregirlas en el proyecto que nos ocupa o en otros.

La primera concierne a la elección del alcalde y los períodos en los cuales puede ejercer su función. ¿Es conveniente la reelección indefinida del alcalde?

El señor RÍOS.- ¡No!

El señor BITAR.- Ahí está la experiencia de los Gobiernos de decenios del siglo pasado, en los que los Presidentes repetían su período cada 5 años. La historia republicana de nuestro país revela que, dada la autoridad y el poder presidencial, el Primer Mandatario se hallaba más preocupado de cómo reelegirse que de su gestión. Creo que hoy debemos reflexionar sobre esa experiencia respecto de la función de los alcaldes. Mi convicción es que, en la actualidad, éstos disponen de un poder mayor frente a la ciudadanía que un Presidente de la República. Y si éste no puede reelegirse para el siguiente período, pienso que igual impedimento debería extenderse a los alcaldes, cuyo poder hace prácticamente imposible que, en plazos electorales cortísimos -de treinta días- hayan otros candidatos que puedan competir. Aquí nos encontramos frente a un problema de la mayor importancia, que puede ser objeto de una indicación y sobre el cual debemos meditar: establecer en el sistema electoral municipal un límite de dos o tres períodos continuos como máximo para desempeñar el cargo de alcalde, permitiéndose una nueva postulación en la elección subsiguiente. Me parece que por razones de eficiencia y transparencia en la gestión, de control en el ejercicio del poder y para evitar su abuso debemos pensar seriamente en tal posibilidad. Si no, nos veremos en la necesidad de aplicar a los

alcaldes la misma limitación que rige para el mandato del Presidente de la República. Tal vez, por tratarse de períodos de no más de cuatro años, podrían reelegirse en dos o tres oportunidades, pero no más.

Quiero dejar planteado este asunto. Puede ser objeto de una discusión más profunda en el Senado, pues es inherente a la esencia de nuestra experiencia republicana delimitar los poderes y establecer equilibrios para lograr una gestión más eficiente.

La segunda y última observación, que amerita una revisión, se refiere al rol de los concejales en relación con la renta que perciben. Estimo que 90 ó 140 mil pesos mensuales constituye un desincentivo importante para mantener una dedicación a tiempo completo y ejercer funciones de fiscalización, como las que establece la iniciativa. Como digo, debemos revisar esta materia. El hecho de aumentar sus rentas, más que un gasto, es una inversión destinada a que los concejales se dediquen totalmente a atender sus labores. La búsqueda de un procedimiento que establezca una renta base, de manera que no toda ella se vincule al número de sesiones a que se asista -lo que puede llevar a aumentarlas innecesariamente a fin de maximizar la remuneración-, y que fije un porcentaje menor al actual por sesión a que se concurra, más otros mecanismos ligados a la calidad del funcionamiento y eficiencia del concejo, constituye un tema que debemos debatir. A mi entender, estamos hablando de una inversión y no de un costo, en la medida en que los concejos puedan mantener una capacidad de fiscalización y participación más activa en la supervisión de la gestión municipal.

Deseaba plantear estas apreciaciones sobre el proyecto, el cual -a mi juicio- constituye un avance fundamental, por lo que lo respaldaremos plenamente.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Senador señor Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Señor Presidente, la exposición del señor Ministro del Interior, al igual que la de diversos señores Senadores, me ahorra hacer muchos comentarios, salvo precisar lo que entendemos como parte importante del proyecto.

Pienso que la ampliación de nuevas competencias a las municipalidades, el fortalecimiento de la gestión municipal, la ampliación de los espacios de participación de los vecinos en la actividad municipal y los procedimientos y mecanismos de fiscalización, probidad y transparencia son elementos que justifican el proyecto que estamos conociendo.

Sobre el particular haré algunas reflexiones, partiendo de mi convicción de que, para llevar verdaderamente a efecto la descentralización y para

que la regionalización funcione, el camino correcto es seguir fortaleciendo la estructura municipal.

La experiencia recogida en todo el mundo muestra que los países que más han avanzado en el desarrollo armónico de sus sociedades son aquellos que apostaron a un municipio con capacidad de gestión, dispuestos a gobernar cerca de la gente para resolver sus problemas.

Nuestro gobierno comunal está diseñado para alcanzar esa finalidad, aunque falta mucho por caminar. Lo que ha expresado el Senador señor Bitar es cierto, y lo hemos comprobado con lo ocurrido en el último proceso electoral en lo tocante a los alcaldes: la gente considera mucho más cerca a sus jefes comunales que a las autoridades del Gobierno central, y en el municipio ve la posibilidad de encontrar solución a los problemas más determinantes de la vida de la familia, de las personas.

A los ciudadanos les interesa que el lugar donde viven les ofrezca buena calidad de vida: que haya tranquilidad, paz ciudadana, calles libres de hoyos y de barro, alumbrado suficiente, abastecimiento normal de servicios básicos (agua potable, alcantarillado), áreas verdes, establecimientos educacionales cercanos, así como centros asistenciales de salud, al menos en el ámbito de la atención primaria, igualmente accesibles. Esperan del gobierno comunal lo que antes requerían del Gobierno central. En la década de los 50, o de los 60, se postulaba más bien exigir a los Ministerios la solución de los problemas básicos. En cambio hoy, para satisfacer las mismas necesidades, miran hacia las municipalidades y las alcaldías. Los municipios deben abordar ahora tareas en el campo de los deportes y de la recreación. La gente quiere comunas vivibles; no que, mientras algunas de ellas se desenvuelven como si fueran del primer mundo, otras tengan que soportar condiciones propias de países del tercer mundo, o del cuarto.

Cuando uno recorre hoy las comunas, las personas piden contar también con áreas verdes y que sus hijos accedan a los deportes y la recreación. Esto no se consigue sino cuando el gobierno comunal trabaja al lado de los vecinos.

A mi juicio, el proyecto que estamos discutiendo en general avanza en la dirección de atender esas aspiraciones; pero aún queda mucho por hacer. Seguramente, vamos a aprovechar la discusión particular para adelantar más, aunque no para lograr todo. Pero sí podremos perfeccionar el texto a fin de conformar los gobiernos locales que la gente está exigiendo para solucionar sus problemas.

En ese sentido -ya hemos escuchado dos sugerencias del Senador señor Bitar, que estimo muy interesantes y que habrá que revisar- debemos considerar la idea del plebiscito. Recuerdo la experiencia recogida durante un seminario en que un grupo de estudio discutía el caso de Suiza, donde los cantones comunales están junto a la gente y gobiernan con participación de la gente. Vi un proceso de elección de las autoridades cantonales. Allí, en el voto, se planteaba a los vecinos la realización de obras determinantes para el desarrollo de la comunidad. Es decir, además de elegir a sus autoridades, se decidían sobre construcción de obras. Y también se pronunciaban, porque así lo dispone la Constitución suiza, sobre las proposiciones de la municipalidad acerca de determinados impuestos o participación contributiva de los habitantes para lograr esos objetivos.

Pienso que por ahí tenemos que caminar. Nuestros municipios dependen hoy de los recursos que pueda asignarles la Ley de Presupuestos, o el sistema tributario centralizado, ya sea proveniente de su propia recaudación o del Fondo de Desarrollo Regional. Y ¡jojo! -quisiera que el señor Ministro tomara nota de algo que me parece importante-: nuestros municipios son débiles porque el sistema presupuestario municipal lo es. En la participación de las comunas en ese Fondo, que contempla el cambio cada tres años, según entiendo, de las ponderaciones que se aplican para efectos de la distribución de los recursos, se produce un hecho realmente diabólico, que no es responsabilidad del Gobierno, sino que se trata de una normativa legal que seguramente tiene por objeto lograr una distribución equitativa de determinados recursos integrantes del Fondo Común Municipal, que es solidario, participativo. La municipalidad que ha realizado un esfuerzo mayor por obtener recursos propios automáticamente entra a participar del Fondo en menor proporción. En la circunscripción que represento se da el caso de varias municipalidades que, en virtud de lo que acabo de referir y no porque se las quiera perseguir o atacar, se las hace objeto de importantes deducciones de recursos que servirían para seguir progresando en favor de la comunidad. Tal es el caso de Recoleta, de Estación Central y de otras comunas que han tenido un desarrollo enorme mediante obras conjuntas Gobierno-municipio. De seguir dándose ese fenómeno, a pesar de la eficiencia de sus autoridades, aquellos municipios entrarán a soportar crisis financieras que los obligarán a recurrir al Gobierno central en demanda de ayuda para terminar sus ejercicios presupuestarios.

En el desarrollo de la discusión del proyecto deberíamos entrar a estudiar esta situación para ver la manera de resolver el problema descrito. La

cuestión del sistema financiero municipal debería ser objeto de una revisión. Las comunas no deben depender sólo de la recaudación central, tributaria, general, sino que deberían contar con autogeneración de recursos municipales.

Al respecto, puedo citar casos, y seguramente también los demás Senadores en cuanto a lo que sucede en las Regiones que representan. ¿Qué sucede con las municipalidades de localidades pobres, donde se realiza esencialmente construcción de viviendas sociales? En mi circunscripción ocurre en la mayoría de las comunas. Allí se está concentrando la población más pobre, pero que trata de solucionar sus dificultades. A pesar de la participación en el Fondo Común Municipal, están destinadas a seguir siendo pobres, ya que los vecinos no tienen capacidad para generar recursos, puesto que sus viviendas están exentas del pago de contribuciones. Y con razón, tanto porque se trata de gente de muy pocos ingresos, cuanto porque así hemos diseñado el sistema central tributario, que no contempla cómo compensar esa deficiencia.

En realidad, lo lógico —y no voy a decir que así haya que hacerlo, porque creo que el Gobierno no podría responder— sería que si, por ejemplo, en la comuna de Quilicura se construyen tantas o cuantas viviendas sociales y, teóricamente, la recolección de impuestos de contribuciones debiera ser 100, se le repusieran esos 100 en la Ley de Presupuestos, con cargo a Fondos Generales de la Nación, de tal manera que, por supuesto, entrara a participar dentro de la normativa del Fondo Común Municipal.

Hago presente al Senado que si no procedemos de esa forma, tendremos cada vez más municipios con debilidad de gestión presupuestaria y fiscal. Y por muchas facultades que les demos, por mucho ánimo y fuerza que ponga la gente para gobernar bien sus comunas, no podrá solucionarse este problema, que considero vital.

El desarrollo del país se juega en la posibilidad de contar con comunas fuertes, con capacidad de gestión, con capacidad de solucionar los problemas de su gente.

Hace algún tiempo, propuse una idea —la trabajamos con el Senador señor Ominami— que, en mi opinión, debiéramos seguir profundizando: crear un fondo de desarrollo comunal para atacar, sobre todo, la situación de pobreza. Y esto, no sólo en las comunas que se califican de extrema pobreza —hace algún tiempo eran 72—, porque hay otras donde, a pesar de no entrar en esa calificación, hay focos de pobreza, campamentos, que son tumores que es necesario erradicar,

pero que no pueden ser atendidos por encontrarse en comunas que no figuran entre las 72 calificadas como de extrema pobreza.

Entonces, yo proponía al Senador señor Ominami: ¿por qué no diseñar para Chile -que es un país que quiere convertirse en "tigre", en plenamente desarrollado, donde estamos convocados a derrotar la pobreza de aquí al año 2000 ó 2005- un fondo de desarrollo comunal concursable, que se alimente año a año con el 1 por ciento del crecimiento del producto, equivalente al mayor ingreso que, a su vez, se produce en los ingresos centrales? Gracias a ese fondo, las municipalidades pobres y aquellas con focos de pobreza, podrían erradicar todo tipo de situaciones que empeoran las condiciones de vida de la gente.

Ahora, la idea sería que sólo se pudiera concursar para cosas muy determinadas. El pavimento hecho en forma participativa, por ejemplo, ha sido un gran éxito del Gobierno en el desarrollo, en el bienestar de las comunas. Pero hay gente que, muchas veces, ni siquiera puede aportar recursos para participar en proyectos como ése. Para tales casos, debiera existir la posibilidad de concursar ante el fondo indicado, a fin de que éste, previa calificación de los proyectos, entregara los recursos necesarios para pavimentar aquellas calles donde la gente carece de recursos para contribuir a ello; para instalar agua potable o alumbrado eléctrico; para mejorar instalaciones o construir centros deportivos, de recreación; para mejorar la infraestructura escolar, los consultorios, o para hacer parques, áreas verdes, según el caso.

Estoy seguro de que si lleváramos adelante ésta u otras ideas —a lo mejor no es la más apropiada—, si todos nos pusiéramos a pensar y nos uniéramos para fortalecer el municipio como ente de desarrollo, además de la legislación que hoy estamos tratando, creo que estaríamos caminando por un sendero que nos permitiría lograr, no sólo el desarrollo para algunos, sino un desarrollo armónico para todos, y podríamos erradicar la pobreza de donde realmente existe.

A mi modo de ver, ésa es una buena forma de enfocar el problema.

Desde luego, señor Presidente, estoy entusiastamente detrás del proyecto en debate; creo que está en la línea correcta. Pero me gustaría que en la discusión particular tratáramos de incorporar también algunas ideas nuevas como la que he reseñado.

He dicho.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, en verdad, creo que este debate es extraordinariamente importante. Estamos —diría— frente a una de las materias de mayor relevancia institucional del último tiempo. Cada día es más evidente que los países se fortalecen en la medida en que su base es realmente activa, está capacitada, posee atribuciones, recursos. Y esa base es la comuna.

Eso es lo que ha hecho grandes a muchos países. En lo personal, siempre recuerdo la observación de Tocqueville cuando visitó Estados Unidos en el siglo pasado: "Éste será un país grande, porque su fuerza participativa, su fuerza organizativa, se da al nivel de la comuna". Y, en verdad, no erró en su pronóstico.

Es tal la importancia de la comuna hoy en día que, a mi juicio, los municipios tienen más respuestas para la solución de los problemas reales de la gente, los que la aquejan día a día, que muchas autoridades, entre las cuales incluyo al propio Congreso. Y por ese mismo motivo, creo que debemos apoyar todas las evaluaciones y resoluciones que conduzcan a lograr efectivamente a nivel de nuestro ordenamiento institucional, sea a través de la Constitución o de la ley, la potenciación de las municipalidades. En tal sentido, creo que el proyecto da un paso adelante en esa dirección, y en todo caso, nos permite reflexionar y manifestar algunas inquietudes que pueden contribuir a la consolidación de este proceso que, como todos los procesos, es gradual, y que, ciertamente, aún no ha alcanzado su pleno desarrollo. En los municipios hay muchas aspiraciones no resueltas, y tengo la impresión —como lo voy a manifestar— de que a pesar de que en el proyecto se dan pasos correctos, todavía falta profundizar para lograr la verdadera modernización del municipio.

Por lo mismo, no puedo dejar de lamentar que la reforma constitucional referida a ciertas disposiciones que afectan a los municipios haya sido excluida de la legislatura extraordinaria. Habría sido razonable que hubiésemos avanzado en ella en forma paralela con este proyecto. Hay muchos puntos que tienen relación entre sí y, en verdad, el hecho de que se haya optado por permitir el debate y la continuación del análisis legislativo en torno a la ley en proyecto y no a la reforma constitucional, no me parece coherente. Al revés: hay ciertas cosas —aquí ya se han objetado algunas por su eventual inconstitucionalidad— que se deben resolver primero a nivel de la Carta Política, y no a nivel de la ley orgánica. En realidad, no veo una explicación en esa dirección.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- ¿Me permite una breve interrupción, señor Senador, con la venia de la Mesa?

El señor LARRAÍN.- Por cierto.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Simplemente quiero dar una explicación al señor Senador y a la Sala respecto de una iniciativa que estuvo aquí, cual es la reforma constitucional referida a la flexibilización en materia laboral, que entrega a los municipios la facultad de fijar sus plantas, remuneraciones, etcétera. En realidad, la única razón por la que no la incluimos dentro de la legislatura extraordinaria fue que no había el suficiente acuerdo político para que prosperara. No quisiera anticipar la noticia, pero es probable que mañana el Gobierno esté en condiciones de firmar con la Asociación de Empleados Municipales y la Asociación de Municipalidades el acuerdo que nos va a permitir avanzar en esa reforma en el Senado, donde se estaba estudiando.

Hago la aclaración, señor Presidente, para que no parezca una falta de atención hacia el trabajo que habíamos hecho con esta Corporación en materia de esa iniciativa.

El señor DÍEZ.- Señor Ministro, para avanzar hay que conseguir mayoría en el Senado; no firmar acuerdos afuera.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Recupera el uso de la palabra el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Bueno, creo que el señor Ministro ha dado una explicación de hecho. Conozco los detalles de la materia a que se ha referido; él sabe del interés que he tenido, precisamente, en que se logre el más pronto acuerdo con la Asociación de Funcionarios Municipales, porque entiendo que eso hace fluida no solamente la reforma constitucional, sino, también, la propia iniciativa en debate, como de hecho está ocurriendo. Sin embargo, creo que quizá se podría haber presionado ese acuerdo para lograr con mayor prontitud el objetivo que, felizmente, ya parece haberse logrado. Pero, en fin, el asunto no tiene mayor gravedad en la medida en que recuperemos el tiempo perdido, que es lo que me inquieta en esta materia.

Con todo, creo que un proyecto que realmente quiera modernizar la administración municipal debe buscar ciertos objetivos que, si bien se han logrado parcialmente, no se dan del todo en esta iniciativa.

En mi opinión, es indispensable mejorar la calidad y la eficiencia de la gestión municipal. Para ello, ciertamente, hay que entrar en el verdadero sentido de la modernización, que no es otro que el de buscar incentivos para el sistema de funcionamiento, ciertos grados de flexibilidad, así como eliminar trabas y rigideces.

En otras palabras, permitir efectivamente que la administración a nivel del municipio se dé con cierta fluidez, atendida su propia realidad, que es muy variada, según las regiones y circunstancias, incluso territoriales y geográficas, en que ella se encuentra.

Por cierto, algo se ha avanzado, y existe mayor flexibilidad al permitir al Concejo efectuar una reorganización interna en cada período, lo cual permitirá ir adaptando, de tiempo en tiempo, el esquema de funcionamiento interno y el sistema de personal. En todo caso, creo que aquí todavía hay camino por recorrer.

En seguida, también es necesario aumentar la capacidad de las personas, particularmente de los verdaderos interesados, para fiscalizar las actuaciones de las autoridades. Pienso que el Concejo es una instancia que debe cumplir un rol fundamental en esa materia, sobre todo cuando los municipios están estructurados en torno a la figura del alcalde, cuestión que no critico. Una organización así concebida es señal de eficiencia. Pero debe existir un organismo concejal que pueda efectivamente servir de contrapeso y, en lo fundamental, fiscalizar sus actuaciones.

También hay que mejorar los mecanismos que entregan la información a la gente, para asegurar una gestión más transparente y permitir que otras instancias de participación comunal tengan injerencia en materia de fiscalización.

Vinculado a lo anterior -aun cuando es un objetivo distinto-, considero también relevante reducir hasta donde sea posible toda posibilidad de corrupción y establecer todo tipo de sanciones o desincentivos en ese sentido.

A nadie escapa que el municipio, por desgracia, ha sido fuente de corrupción. La Contraloría ha instruido demasiados sumarios a alcaldes, concejales o funcionarios, y creemos que esto no debe prolongarse ni extenderse. Para ello es necesario generar otra vez un sistema que fomente la buena gestión y que, precisamente por los mecanismos de fiscalización, evite las eventuales corrupciones que puedan existir.

Por otra parte, es indispensable dar al municipio un rol en el desarrollo productivo regional, aspecto sobre el cual personalmente he venido insistiendo. He presentado algunas iniciativas a la autoridad -a los Ministros del Interior y de Economía- para fomentar el desarrollo productivo en las Regiones. Y si bien estamos generando un país rico, lamentablemente su crecimiento se concentra preferentemente en la Región Metropolitana y en algunas Regiones de mayor

tamaño o que poseen algunas riquezas naturales. En cambio, en el resto de ellas me da la sensación de que su desarrollo se ve dificultado.

Los municipios representan un eje muy importante que podría colaborar en rescatar a las Regiones con el fin de que brinden incentivos y atraigan inversiones y, por lo tanto, se desarrolle la actividad económica local. Sin embargo, no veo que estén dotados para ello y que la ley se haya preocupado de proporcionarles esos incentivos a través de los impuestos, derechos y contribuciones que manejan, con el objeto de beneficiar a eventuales inversionistas y generar así una dinámica que dé posibilidades de progreso y desarrollo a la comuna.

Considero adecuada la forma como están participando los municipios en los fondos públicos, a través de proyectos. Sin embargo, algunas comunas de la Región que represento en el Senado, la Séptima, con las provincias de Linares y Cauquenes, exhiben una situación desmedrada en esta competencia por proyectos, con respecto a otras comunas de la misma Región o de otras. Y me refiero a la capacidad para elaborarlos, lo que de alguna manera debe corregirse. Porque de lo contrario se producirá allí una distorsión que perjudicará a las municipalidades más pequeñas, impidiéndoles un acceso igualitario a los recursos que el país dispone para desarrollar iniciativas de fomento en su respectiva Región.

En la misma línea de los aspectos en los cuales aún se puede avanzar más, todavía sigo con gusto a poco en lo que se está realizando con respecto a los concejales. En mi opinión, éstos son demasiado importantes, pero carecen, en la ley y en la actividad práctica, del debido respaldo y reconocimiento a la importancia de su gestión. Por ejemplo, la experiencia de las últimas elecciones municipales demuestra lo difícil que resultaba a veces encontrar buenos candidatos, o que los en ese entonces concejales continuaran en sus cargos, por cuanto se sentían extraordinariamente desmotivados por el rol que les compete al interior del municipio. En tal sentido, considero importantes las funciones que desempeñan, por lo que ya señalé anteriormente en lo relativo a la fiscalización, y que, por lo mismo, debe reconocérseles más su gestión y la responsabilidad que tienen.

Pensando en los municipios de mi Región, que son pequeños, no puedo dejar de expresar mi molestia por la discriminación que se mantiene en la iniciativa en debate, en cuanto a la forma de compensar los esfuerzos que realizan los concejales. La eventual dieta que perciben, por llamarla así, continúa siendo diferente según el tamaño de la población, como si las responsabilidades en los municipios más pequeños fueran menores porque la población que ellos representan

es inferior. A mi juicio, ello no es adecuado, al menos en la forma tan extraordinariamente discriminatoria como se está planteando.

No deseo que se piense que mis inquietudes se basan sólo en aquello que no se ha hecho bien o en lo cual todavía falta por avanzar, como ya lo he señalado. Desde luego, hay un reconocimiento en cuanto a que existe algún avance. Mis palabras apuntan a que en esta oportunidad debemos mejorar, hasta donde sea posible, en cuanto a los aspectos sobre los que he expresado mis inquietudes, que son centrales para el desarrollo del municipio.

Tengo que destacar puntos muy positivos. Creo que ha sido muy interesante el progreso en las iniciativas para mejorar la participación a nivel comunal. En la reforma constitucional que se estaba tramitando en el Senado, presenté una indicación que ampliaba las posibilidades de consultar a la gente, y que en el actual lenguaje constitucional eran muy restrictivas. Observo que ese mismo espíritu anima este proyecto, lo cual me parece extraordinariamente valioso.

También considero importantes cosas menores, pero de mucha significación. Por ejemplo, la consulta al Consejo Económico y Social en lo relativo al presupuesto. Por cierto, el Consejo no debe ser resolutivo, porque fuera de ser inconstitucional en los términos actuales, desnaturaliza el sentido de la jerarquía de los cuerpos que integran el municipio. En todo caso, me parece importante que pueda dar su opinión respecto del presupuesto. Así como también estimo relevante que se permita a las juntas de vecinos opinar respecto del otorgamiento de las patentes de alcoholes antes de que éstas se otorguen en sus respectivas unidades vecinales, porque, ciertamente, éste es uno de los aspectos que afectan la convivencia dentro de ellas y, por lo tanto, vale la pena consultarlas.

En fin, hay cuestiones muy positivas. Deseo mencionar otra, que dice relación con una iniciativa de ley que presenté, destinada a eliminar el pago de horas extraordinarias a los alcaldes. Creo que ha habido demasiadas experiencias muy negativas en esta materia, que distorsionan el sentido de la función pública, y no había forma de evitarlas a través de la ley vigente. Si bien lo planteé a través de una iniciativa de ley, he visto que en el proyecto en discusión se propone prohibir el pago de horas extraordinarias, medida que comparto, porque no lo estimo compatible con la actuación de un alcalde o de cualquier autoridad pública, por cuanto no es el horario la medida de su retribución económica por parte de la sociedad.

Señor Presidente, con las consideraciones expuestas, anunciamos nuestro decidido respaldo a la iniciativa en estudio, y esperamos presentar las indicaciones del caso en el curso de su debate en particular.

El nuevo sistema empleado por la Comisión de Gobierno, de no entrar en el debate, sino de dejarlo para una segunda oportunidad, es una experiencia que habrá que aquilatar. Me ha llamado la atención, pero puede permitir que disminuyan los tiempos de las discusiones y avanzar más eficazmente en la aprobación de la iniciativa.

He dicho.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- La Mesa ha recibido un acuerdo suscrito con la firma de todos los Comités, a fin de suspender la sesión de mañana jueves, siempre que el proyecto en debate sea despachado ahora.

Tiene la palabra la Senadora señora Feliú.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, es unánime la aspiración en cuanto a la necesidad de que la ley sea un instrumento eficiente para que los municipios cumplan sus roles en la mejor forma posible.

A eso apunta el proyecto en análisis. Sin embargo, en mi concepto, no todas sus normas podrán satisfacer la finalidad de que tales servicios públicos puedan manejarse de la mejor manera y con la menor cantidad de recursos para bien de la comunidad.

Sobre el particular, señor Presidente, quiero representar la inconveniencia de lo que, a mi juicio, significa el procedimiento seguido por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, en cuanto a que para la aprobación general del proyecto dicho organismo propone un texto que no ha analizado artículo por artículo. Ella ha hecho suyo lo que la Cámara de Diputados aprobó. Y, en esa perspectiva, se trata de un proyecto “crudo” –por llamarlo en términos corrientes-, pues no fue revisado por ella; y propone el proyecto aprobado por la Cámara Baja, señalando que sobre él deberán hacerse las correspondientes indicaciones. Tal procedimiento me parece malo y altamente inconveniente.

Debo recordar al Senado que las normas contenidas en un proyecto de ley aprobado en general por la Sala, si no se presentan indicaciones, quedan también automáticamente aprobadas en particular. Y ésta iniciativa contiene entre otras materias normas de carácter inconstitucional, como lo recordó el Honorable señor Ríos, como la que quita al Consejo Económico y Social su calidad de órgano

consultivo, en circunstancias de que, de acuerdo con la Carta, le corresponde tal función.

Reitero que en el estudio de esta iniciativa se ha seguido un procedimiento inconveniente, que espero no se repita en otra oportunidad. Un proyecto de la naturaleza, importancia y trascendencia de éste debió venir con un texto bien estudiado y aprobado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

En cuanto al fondo de la materia, repito lo que señalé anteriormente, en el sentido de que todos aspiramos a tener municipios rápidos, ágiles y eficaces.

Se ha recordado también la reforma constitucional. Al respecto, me referiré, en primer lugar, al régimen del personal en la flexibilidad municipal:

Existen distintas opciones para la flexibilidad del personal municipal. Una consiste en un sistema rígido, en el cual están establecidas las unidades de funcionamiento y, en consecuencia, el número de cargos. Si hay ese tipo de unidades en los municipios, entonces deben existir las correspondientes jefaturas y personal a cargo de ellas. Es un sistema rígido, conforme al cual esos cargos deben estar descritos en una ley. Pero, a la vez, los empleos tienen que corresponder a cargos de carrera y ninguna de las personas que los sirven pueden ser removidas. Si hay unidades obligatorias en la estructura municipal, debe contarse con los equivalentes cargos de planta para servirlos.

Otra opción de flexibilidad son los cargos de confianza exclusiva.

Según un proyecto de reforma constitucional –al cual se ha hecho referencia–, los municipios tienen facultades para aprobar, modificar y suprimir cargos de planta. Se piensa que ello podría ser lo óptimo. Ése es el extremo máximo de flexibilidad; y el extremo máximo de inflexibilidad consiste en establecer unidades, cargos de carrera, etcétera.

¿Qué contiene la iniciativa que ahora se nos propone, a la que se quiere agregar también lo propuesto en esa reforma constitucional? El extremo rígido en estructura, materia a la que me referiré más adelante; pero, en cuanto al personal, consigna el más rígido de los sistemas. Según él las municipalidades tendrán una unidad encargada del control; y otra, de un asunto distinto. Lo del control lo paso por alto, porque todas las municipalidades deberán contar con un sistema de ese tipo, y haber una unidad de control que sirva a varios municipios. Pero deben existir esas estructuras y, en consecuencia, los cargos correspondientes.

¿Dónde quedará la posibilidad de que las municipalidades puedan aplicar lo resuelto por los concejos comunales, o que el alcalde pueda modificar los cargos, si éstos son obligatorios en la ley? Es decir, aun cuando se ha pensado en una reforma constitucional con un sistema absolutamente flexible, ahora se propone un proyecto de ley absolutamente rígido.

No estoy de acuerdo con la rigidez que plantea la iniciativa. En ningún caso. Creo que puede determinarse una flexibilidad legal y no constitucional, sobre la base de respetar la carrera funcionaria y los cargos de planta, o sea, permitir que los municipios tengan la estructura que se autoacuerden. Lo que propone el proyecto es una cosa absurda que no tienen ni los sistemas más centralizados.

La ley N°18.575 establece que los jefes de servicio deben fijar sus estructuras. Aquí se consigna una enumeración de funciones francamente impresionante. No quiero cansar a la Sala dándole lectura, pero hay gran cantidad de unidades, a las cuales les corresponden las letras a), b), c), ó w), etcétera. Son muchas funciones, que implican confeccionar esto o hacer lo otro. A mi juicio, con ello no se logra un municipio ágil, flexible y que pueda autogobernarse adecuadamente.

Pienso que las disposiciones que menciono corresponden al extremo de la inflexibilidad, lo cual resulta altamente inconveniente, pues implican una cantidad reducidísima de cargos de confianza exclusiva, junto a otros que necesariamente deben figurar. Donde más debe avanzar el proyecto es en ser flexible.

Como aquí se ha dicho, los municipios tienen funciones privativas y compartidas; pero de ahí a decir que tendrán una unidad que se preocupará de la salud, de la educación, de la equidad, etcétera, es algo realmente imposible. Tales funciones las va a desarrollar a través de la estructura que se den los propios municipios. Cada uno tendrá que ver de qué manera se organiza.

Reitero que la ley N° 18.575 tiene normas de flexibilidad interna para las jefaturas de servicios; pero ellas no se reconocen para las municipalidades.

Por otro lado, dentro de las rigideces -que no figuran en el mensaje-, el texto aprobado por la Cámara de Diputados tiene un capítulo completo dedicado a la Subsecretaría de Desarrollo Regional. No veo qué relación tenga ese organismo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para que sean tratados en conjunto.

Asimismo, la iniciativa en debate contiene diversas normas cuya constitucionalidad francamente me preocupa.

Dentro de sus competencias legales “A la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en virtud de sus competencias legales, le corresponderá” –no sé para qué se propone otra ley que diga lo mismo– “recoger, procesar y difundir información relacionada con el quehacer de las municipalidades, especialmente en lo relativo a su gestión financiera y presupuestaria.”. Pregunta: ¿va a ser control?

Para el cumplimiento de los objetivos antes mencionados tendrá las funciones de recoger información, difundirla, etcétera.

Asimismo, la mencionada Subsecretaría –que nada tiene que ver con las municipalidades– “podrá contratar personal asimilado a grado o a honorarios para estudios o trabajos determinados. También podrá solicitar en comisión de servicios a funcionarios especializados de los distintos órganos e instituciones de la Administración del Estado.”.

A continuación, se agrega: “Para el eficiente desarrollo de las funciones” –no de los municipios, sino de la Subsecretaría de Desarrollo Regional– “requerirá, y las municipalidades estarán obligadas a proporcionar, la información relativa a las áreas establecidas en el artículo 2º.”. El incumplimiento de estas obligaciones les significará un castigo en el Fondo Común Municipal.

En verdad, tales normas me parecen gravísimas. Se crean cargos en la mencionada Subsecretaría. Además, el Ministerio del Interior podrá realizar programas de capacitación para concejales y optimizar su función. ¿Por qué ha de ser el Ministerio del Interior y no los propios municipios los que establezcan programas y concursar recursos? Me parece que esa materia es ajena a la idea matriz del proyecto; y, además, resulta inconveniente, porque significa una enorme intervención del poder central en las municipalidades.

Se crea, igualmente, en todas las municipalidades, por el solo ministerio de la ley, el cargo de administrador municipal. Se cambia lo anterior, con lo cual volvemos a un sistema rígido, en el sentido de que la ley crea el cargo, sin importar si se necesita o no se necesita. En tal sentido, no avanzamos, sino que, a mi juicio, retrocedemos.

Resulta muy conveniente que, con un buen manejo municipal de las estructuras, los cargos no se topen en sus funciones y permitan, en consecuencia, un trabajo efectivo y ágil. Pienso que no contribuye a esa finalidad el asignar a los

concejos municipales la nueva función de evaluar la gestión del alcalde de acuerdo con lo aprobado por el concejo. En verdad el jefe comunal es un gran administrador y, por su parte, el concejo tiene funciones muy importantes. Pero éstas, tal vez, no se han medido con exactitud en su trascendencia. Por ejemplo, le corresponde la aprobación del presupuesto, que es una herramienta básica, pues si no le dan los recursos al alcalde, no puede realizar las cosas; pero, a su vez, si él no proporciona buena fundamentación para los fondos que requiere, no se los aprueban. Entonces, es inconveniente, a mi juicio, ir mezclando al alcalde con funciones que son propias de la municipalidad, lo cual va a llevar a roces profundos y serios entre esa autoridad y los concejales, problemas que para la administración comunal son altamente inconvenientes.

También se propone por la Comisión de Hacienda que los concejos se reúnan cada 15 días. Eso forma parte igualmente de las rigideces. Tal materia no tiene mucha relación con el cometido de ese organismo; pero, en todo caso, alguien lo planteó haciendo presente que el sistema podría regir por cierto período. En realidad, no se puede forzar por ley este tipo de medidas, máxime si estamos de acuerdo en que uno de los aspectos que redundan en una buena administración es la flexibilidad.

En cuanto a la información y consulta a la comunidad, creo que ello es vital en un sistema en que una municipalidad sea estupeña, que funcione y sea operativa, que su personal se constituya en el motor de la misma. Para eso la ley, también dentro de la inflexibilidad en el establecimiento de instrumentos, dispone citar a reuniones con la comunidad. Pareciera que lo más propio en esta materia serían consultas simples, según la edad, actividades o lo que sea. En este aspecto es realmente muy importante lo relativo a las cuentas públicas. También aquí la administración central debe dictar algún reglamento sobre el particular. Si nosotros queremos que los municipios funcionen de verdad, y de manera autónoma y autárquica, como lo reconoce la propia Constitución Política, no pueden estar limitados ni sometidos a reglas centralizadas, las cuales además son comunes para todos ellos.

En relación con los trasposos de competencia, debo decir que ellos pueden ser muy útiles, pero, al mismo tiempo, delicados, porque resulta que, si se trasposa la competencia en 342 municipios, entrarían a desaparecer muchos servicios; y la verdad es que el país tiene que funcionar de manera fluida. Entonces, dentro de la competencia municipal no es posible establecer las funciones

ministeriales. Porque estas últimas son muy claras en la Constitución y, además, se encuentran establecidas en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. En efecto, les corresponde a los Ministerios -que son los colaboradores del Presidente de la República- proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, etcétera. Ninguna de tales disposiciones es susceptible de ser traspasada a los municipios. A su vez, en casos excepcionales, ejercen las funciones propias de los servicios públicos. Entonces, lo que podría hacerse es entrar a revisar las competencias de los servicios públicos o de las funciones excepcionales asignadas a los Ministerios -así lo dispone la Ley Orgánica de Bases- como órganos de la Administración. Pero reitero que las funciones ministeriales de planificar, programar y evaluar son intraspasables. Ellas son propias de la estructura del Estado y tienen un fundamento constitucional y legal.

En cuanto a los mecanismos de fiscalización, probidad y transparencia, llama la atención que no se advierte lo relativo a la participación de la Contraloría, ni la consulta a ella. Hace algún tiempo señalé exactamente lo mismo. En verdad la Contraloría es un organismo con una amplia experiencia en tal materia. Y, por lo tanto, su consejo puede ser muy útil. Pero tampoco la ley en proyecto debería imponerle cargas al organismo contralor, menos sin haberlo escuchado, y que además son improcedentes. Por ejemplo, dentro de las funciones de las diversas unidades, se dice que “La unidad de control ejercerá sus funciones de acuerdo a las recomendaciones técnicas de la Contraloría General de la República, organismo que deberá prestarle apoyo y asesoría cuando aquélla lo solicite, previo conocimiento del alcalde y del concejo.” -o sea, la unidad de control va a pedir instrucciones al alcalde y al concejo-. “Lo anterior será sin perjuicio de lo dispuesto en la ley N° 10.336.”. Esto es, sin perjuicio de la labor ordinaria. Llamo la atención acerca del hecho de que esta norma, desde luego, requiere quórum de ley orgánica, porque modifica facultades de la Contraloría. Pero también encuentro altamente inconveniente y ajeno a la función municipal el que la unidad de control de los 342 municipios solicite apoyo obligatorio a la Contraloría, la cual tendrá que prestarle asesoría. Aquélla ejerce una labor general de fiscalización en Chile, y no es un organismo de apoyo ni de colaboración. Por eso pienso que lo propuesto está errado, pues no es admisible ni conveniente, me parece a mí, establecer en esta ley obligaciones que desnaturalicen las funciones propias de la Contraloría General de la República.

Estimo altamente inconveniente que dentro del concepto de fiscalización de las corporaciones privadas en que participan los municipios se incorpore a los consejeros municipales, como me parece que son los concejales. Seguramente todos recordamos lo que fueron las consejerías parlamentarias. Y el sistema propuesto podría ser similar a ellas, porque naturalmente se va a prestar para que los familiares de esos consejeros sean contratados a honorarios o en cualquier otra forma, lo que redundará en problemas. Naturalmente que se deben fiscalizar, y que la Contraloría revise las cuentas; pero establecer este tipo de consejerías de concejales, después de la experiencia en la historia institucional chilena de las consejerías parlamentarias, me parece algo absolutamente inconveniente.

Sin embargo, pese a todas las aprensiones que he señalado, voy a aprobar en general el proyecto; pero, dada la trascendencia que tiene, debo llamar la atención sobre la gravedad del hecho de haber recibido el informe sin un previo estudio pormenorizado por parte de la Comisión de Gobierno, máxime cuando existe necesidad de que sus normas sean congruentes con el sentido de flexibilidad y mayor agilidad que queremos para las municipalidades.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Senador señor Thayer.

El señor THAYER.- Señor Presidente, éste es un proyecto voluminoso. Y, por consiguiente, debemos tener el criterio y el respeto recíproco -el cual ya se ha ido evidenciando en el transcurso del debate- de abordar sólo algunos de los aspectos que contiene, en especial aquellos que sirvan como contribución al análisis más específico que realizaremos en la discusión particular.

Al parecer, todos estamos contestes en que el proyecto será aprobado. Por consiguiente, los breves minutos que durará mi intervención sólo tienen por objeto insistir en algunas ideas muy fundamentales que ojalá sean recogidas de alguna manera en ese lento proceso de crear en nuestro país lo que yo llamaría una “cultura vecinal”, o si se quiere, una “cultura municipal”.

Chile es una nación que no se organizó como república, ni antes como reino, de abajo hacia arriba, donde una autoridad fuera creando sus distintos cuerpos y elevándose a una responsabilidad mayor. ¡No! Desde el reino que respondía a la corona española, a la república nacida sobre la base de gobiernos muy fuertes - primero militares y después los decenales- se fue conquistando paso a paso la libertad -diría- de arriba hacia abajo. Es un hecho que debemos reconocer.

Nuestro país ha hecho un proceso vertiginoso de participación de la sociedad en cuanto a reconocer la presencia de la ciudadanía en la organización del

poder público, en especial del central. Muchas veces lo he repetido en esta Sala. No es ninguna novedad: somos, ciertamente, campeones mundiales en cuanto a participación política popular en la estructuración del poder público. Pocos países del mundo tienen una concordancia más cercana entre el total de los adultos con aptitud para ser ciudadanos y el ejercicio por parte de ellos de la facultad de participar realmente en la estructuración del poder público. Como país presidencialista, asigna al Presidente de la República el Poder del Estado más fuerte, y sólo él es elegido en Chile en virtud del sufragio universal auténtico y efectivo, conforme al principio: un hombre, un voto. Todos los demás poderes públicos necesariamente van haciendo concesiones mayores o menores, lo que resulta adecuado porque, dada la configuración geográfica de nuestro territorio, con su inmensa longitud, con dificultades de transporte y un nivel de desarrollo que no es el alemán, el escandinavo o el norteamericano, presenta entre sus extremos distancias enormes.

Ahora bien, ¿cómo pasar de esa estructuración -a mi juicio, exitosa, en definitiva-, de organizar una república en su nivel político, que funciona con libertades fundamentales y una eficiencia que, relativamente hablando y comparativamente considerada, está incluso por encima de lo que pudiera considerarse su nivel medio de desarrollo económico y social? Cuando aspiramos a mirar el país desde el punto de vista de la base, de la unidad del Estado, del sustrato principal y más pequeño del poder público, que es el municipal, entramos a una zona en la cual la nación no se ha acomodado todavía. Y como no lo ha hecho aún, mantiene aherrojada esta teórica autonomía municipal mediante el manejo de la génesis del poder local, por organismos que corresponden a la estructuración del poder público nacional.

Los partidos políticos están estructurados en la democracia chilena - como corresponde que sea- sustancialmente como fuerzas de carácter nacional, que responden a las grandes tendencias que se expresan legítimamente en la pluralidad de un mundo libre; pero estos partidos políticos, estas tendencias, no son capaces de determinar una conducta a nivel municipal. Cuando hay elecciones -como sucederá a fines de este año- de Diputados o Senadores, se eligen autoridades que, de alguna manera, están mandatadas por la Carta Fundamental para la función de designar a quienes han de integrar un poder público central, llámese Cámara de Diputados o Senado de la República. Ya hablaremos en su oportunidad de los Senadores designados. Y en la estructuración de este organismo central, no es lo propio lo que

determina el poder municipal. Cuando se trata de elegir a los 342 alcaldes y a los miembros de otros tantos concejos comunales, ellos aspiran a una autonomía cada vez mayor; pero la Carta los concibe como cuerpos autónomos con poder de decisión para sus fines netamente comunales, propios de la autoridad de la comuna, que es el municipio. Ello no ocurre así en el poder público, pues aunque se generen Diputados y Senadores por el voto de distritos o circunscripciones, ellos se integran a un poder central, que es poder público en todo el país. Y cada Parlamentario tiene responsabilidad respecto de la nación toda y no sólo ante quienes lo han elegido. No ocurre lo mismo con los municipios.

De ahí la existencia de este desajuste de una autonomía comunal excesivamente verbal. ¿Por qué razón? Porque el sistema jurídico estatal no se atreve todavía a asignar al municipio toda la autonomía que debe tener para sus fines propios. Y hay razón para no hacerlo, pues, en la medida en que se politice a aquél, apuntará hacia responsabilidades mayores a las inmensas, aunque aparentemente menores, que tiene en su propio territorio.

Por eso, este proyecto nos permite hacer algo muy beneficioso, una verdadera catarsis: que durante algún tiempo podamos mirar nuestro país desde el punto de vista del municipio, desde la perspectiva -como decían varios señores Senadores que muy ilustradamente nos han hablado de la iniciativa- de ese territorio donde reside, más que el hombre, la familia, el hogar; donde se dan todos esos fenómenos propios de la vecindad que aquél necesita para no transformarse en un ser unidimensional. Aquí tendemos a “unidimensionarnos”, por considerar la conducta humana excesivamente en función de la responsabilidad ciudadana ante el país, o de la responsabilidad profesional, o de la responsabilidad activa, como ente productor. Hace falta vivir más el sentido municipal. Tengo la impresión de que hay pocos municipios en Chile, o que los existentes son quizás muy dispares entre sí. En realidad, el más pequeño vive más naturalmente la vida municipal; el más grande, donde se juegan 100 mil, 200 mil o 400 mil votos, en definitiva, es demasiado tentador para ser penetrado por el poder público. Ningún partido político -¡ninguno!- tiene posiciones propias que lo caractericen acerca de cuál debe ser su conducta en los 342 municipios. Podrá haber teoría general (por ejemplo, defender la autonomía municipal o, a la inversa, suprimirla); pero la conducta municipal es propia de la población de la comuna. Y todo cuanto haga un proyecto para avanzar en el sentido de la autonomía comunal, poner mayor justicia

entre lo que la Constitución señala y lo que en la realidad se vive, será un avance beneficioso.

Por eso, dentro de los minutos de que disponemos, y por respeto a Sus Señorías, mis palabras sólo pretenden insistir en que la iniciativa nos da una exquisita oportunidad para reflexionar sobre el municipio. Nos falta reflexión. El proyecto lo evidencia, no por inhabilidad o falta de dedicación de quienes han trabajado en el mismo, sino porque el país no ha evolucionado todavía lo suficiente en su cultura política para hacer posible que funcione la libertad o autonomía comunal como corresponde.

Durante algunos años de mi vida, me honré con ser rector de una universidad, en el sur, que tenía un lema con el cual pondré término a mis palabras: “Libertas capitur” (“La libertad se conquista”).

Debemos avanzar, paso a paso, para permitir que el municipio libre pueda ejercer con eficiencia su libertad.

He dicho.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, estamos ante un proyecto de enorme importancia, como ha señalado muy bien el señor Ministro del Interior. Si el Senado me lo permite, antes de entrar al análisis del mismo, deseo hacer algunas consideraciones acerca del procedimiento empleado por la Comisión.

Creo que si el organismo técnico quiso discutir en general la iniciativa, debió aplicar el artículo 130 del Reglamento; es decir, una vez aprobadas las ideas generales, debió volver a la discusión particular y formular una proposición. Comprendo que, tratándose de una materia importante, se ha procedido en aras de la rapidez y porque existen muchas ideas comunes, pero la verdad es que se nos ha dejado sin primer informe.

La función de esta rama del Congreso es esencialmente revisora y el trabajo de escribir la ley se entrega a las Comisiones. El primer informe consiste en que éstas, conformadas por elementos de todos los partidos representados en la Corporación, preparan un borrador de opinión del Senado, lo que es objeto de indicaciones. Muy distinto es aquello con lo que nos encontramos ahora. Aquí no existe el primer informe, sino el proyecto de la Cámara de Diputados, que el Senado no ha empezado a revisar. Y se nos obliga a efectuar tal labor en forma individual a través de indicaciones. Evidentemente, la revisión será incompleta e inarmónica.

Comprendiendo toda la buena intención de apurar el trabajo del Congreso, presionado fundamentalmente por los medios de comunicación, que dan prioridad a la rapidez sobre la calidad, hago presente que el texto que tenemos delante no satisface nuestro deseo de cumplir fielmente con la obligación de Cámara revisora, porque no se dispone de un proyecto revisado al cual formular indicaciones.

En seguida, señor Presidente, creo que se avanza bien en la idea de hacer progresar los gobiernos locales y regionales. Es una materia respecto de la cual se ha sustentado un criterio no sólo en los Gobiernos a partir de 1990, sino desde la ley de la comuna autónoma. El municipio cumple una gran función educadora y, además, necesita ser manejado por gente que, aparte la cultura política, también cuente con la cultura técnica.

Creo que esta normativa exhibe elementos muy positivos y muy importantes. Al mismo tiempo, concuerdo con la Senadora señora Feliú en que se registra una tendencia a administrar por ley. Decimos, entonces, que los organismos serán descentralizados, pero la norma legal, que es gobierno central por excelencia, va indicando cada una de las áreas con demasiada precisión, dejando una libertad a menudo bastante exigua en municipios con realidades geográficas y demográficas, al igual que necesidades, absolutamente diferentes.

Hay progreso en las disposiciones que nos ocupan, pero requieren un análisis muy acabado, para que no se empiecen a producir los conflictos. Y los que nos encontramos acostumbrados a la vida política local nos damos cuenta de aquellos que se pueden generar con los consejos económicos y sociales, que se desea que no sean consultivos, en una disposición inconstitucional, omitiéndose el carácter esencial señalado por la Carta. Cabe advertir que se establece un sistema de fiscalización en que no se observa claridad, en que evidentemente existirán duplicación de funciones y entramamiento de la autoridad municipal.

Lo anterior debe ser estudiado en un primer informe. Estoy seguro de que el segundo informe, al llegar, será tratado como primero y devuelto. Y a ese texto se le presentarán indicaciones. Porque no hay manera de que cada uno de nosotros pueda ejercer su función si no media el trabajo de la Comisión técnica, en la cual confiamos.

Ahora, quisiera referirme a algunas expresiones del señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra, quien se queja de la politización de los municipios. Es algo repetido, manido. Por mi parte, pregunto, porque conozco el

tema, cómo se arman los municipios en las ciudades. Somos los políticos, Senadores y Diputados, los que hablamos con la mejor gente, por sus condiciones -sea nuestra o independiente-, para convencerla, después de largo tiempo, de que postule a concejal.

Si las colectividades políticas se desprendieran de su acción en ese sector, prácticamente no habría municipalidades. No existen fundaciones, ni entidades, ni movimientos, ni cultura para los municipios creadas en nuestras ciudades. La cultura la están creando los partidos. En consecuencia, es malo denigrar esa acción: es preciso agradecerla.

La verdad es que las municipalidades funcionan mucho mejor de lo que se podría pensar por la calidad del pueblo representado, pues intervienen personas con cultura y conocimiento superior de política, de administración, etcétera.

Y se influye en la selección de los candidatos, así como en los concejos, no sólo a través de los parlamentarios, sino también a través de las entidades manejadas por los partidos políticos. Al respecto, Renovación Nacional tiene el Instituto Libertad, que incluye un servicio especial para atender preguntas de concejales, incluso con un sistema de tarjetas para la consulta automática. ¿Por qué? Porque es necesario ir creando cultura. Y los partidos son instrumentos para tal efecto.

Ya está bueno que termine aquello que se repite en forma constante: que los políticos andan siempre peleando, que son la causa del desorden, etcétera. Mientras todos señalan que la transición funciona maravillosamente bien y es ejemplar en el mundo, no se reconoce, en cambio, que los hombres que la han materializado, los verdaderos actores del proceso, han sido los agentes políticos de todos los sectores, elegidos o no.

Estamos configurando una normativa municipal. Y estoy seguro de que los protagonistas en crear la cultura municipal, en edificar los municipios, en impulsar el progreso de las ciudades serán, otra vez, esos viejos y desprestigiados entes llamados “partidos políticos”. Y serán criticados precisamente por todos los que reciben los beneficios de una municipalidad bien manejada.

A mi juicio, es necesario ser muy verídico y cuidadoso en este tema, porque de otra manera se provoca un daño histórico al país. Al ser desprestigiada en cada oportunidad la actividad política, se desalienta a los jóvenes con preparación para entrar en la vida política. Asimismo, se rompe una cadena histórica importante,

que data de los fundadores de la nacionalidad, principales figuras en el ámbito a que hago referencia. Ello se remonta al tiempo del “Diputado” don Bernardo O’Higgins -que se lea así-, antes de ser Director Supremo; del “Diputado” don Camilo Henríquez, autor de la Ley de Bancos; del “Senador” don Andrés Bello, autor del Código Civil. ¡Eso no se dice! ¡Constituye un pecado, que los prejuicios han ido ocultando!

Pareciera, sin embargo, que una democracia como la nuestra se basa, fundamentalmente, en la capacidad de los hombres, pues éste no es un país cuyo futuro puede cimentarse en otra cosa. Chile ha tenido partidos políticos ejemplares, a los cuales se está privando, por ser denigrada la vida política, de los principales jóvenes, los más inteligentes, los más capaces. Porque, en un mundo de los negocios que crece de manera importante, ellos encuentran no sólo la posibilidad de ganar mucho más dinero y vivir mucho mejor, sino, además, de obtener mucho más crédito público, como si la forma de servir al bien común no fuera otra que hacer fortuna o crear empresa. Esto es muy grave, porque en Chile los fundamentos de la República, muy sólidos, se basan, esencialmente, en partidos y en hombres que han dedicado su vida a la acción política.

Pido perdón al Senado por mi apasionamiento. Lo que he expresado excede con creces la intención de lo que quiso decir el Honorable señor Thayer, a quien también presento excusas. Pero la verdad es que preocupa que en cada cosa se vea lo político como si fuera siempre la simiente de la maldad, en circunstancias de que constituye la simiente de la creación. A ello obedecen, señor Presidente, las palabras que he pronunciado con cierta vehemencia.

Muchas gracias.

El señor MUÑOZ BARRA.- Desde esta bancada, se aplaude a Su Señoría.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Felicito al Honorable colega Díez.

El señor MUÑOZ BARRA.- Señor Presidente, pido a la Mesa recabar la autorización para que la Comisión de Educación pueda sesionar en forma simultánea con la Sala, pues debe analizar la iniciativa que otorga un mejoramiento especial para los profesionales de la educación que indica.

El señor ROMERO (Presidente).- Si no hay objeciones, se accederá a la solicitud.

Acordado.

El señor ROMERO (Presidente).- Cerrado el debate.

En votación el proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

--(Durante la votación)

El señor CANTUARIAS.- Señor Presidente, considero que se trata una iniciativa de la mayor importancia. El funcionamiento del régimen municipal, su fortalecimiento, su mejor expresión, estructura y organización para enfrentar las delicadas y trascendentales tareas que asume el municipio -que varían crecientemente de carácter e intensidad y se relacionan siempre con las necesidades de la sociedad a la que sirve-, otorgan ciertamente gran relevancia a una iniciativa que introduce modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Por eso, me inscribo entre quienes creen profundamente en el régimen municipal chileno. Incluso, parte de mi experiencia personal se expresa en el nuevo municipio que estamos terminando de estructurar. Se trata de un proceso continuo que -estoy seguro- no se detendrá con esta legislación, pues el avance de la sociedad, los nuevos desafíos de las comunidades y sus problemas pendientes requerirán un sistema de perfeccionamiento que -repito- no se agotan con el proyecto.

Entonces, por creer en el régimen municipal y ser partidario de dicho servicio público, próximo a las personas como brazo de la organización del Estado y presente en cada rincón de nuestro territorio, enfrente el estudio de la iniciativa con el mayor rigor intelectual posible.

En materia municipal, conviene fijarnos propósitos definidos, y soñar con el municipio que todos deseamos, encabezado por un gran líder social, gestor de los temas de su comunidad. Debemos también ser capaces de establecer una norma que, sin perjuicio de nuestras legítimas posiciones personales en otros ámbitos, refleje la experiencia obtenida luego del tiempo transcurrido desde la instalación de nuestras municipalidades.

Reitero: atribuyo la mayor importancia a la ley en proyecto y siento que ella recoge parte de las medidas que la estructura y organización de los actuales municipios precisan para su perfeccionamiento. Desgraciadamente, la iniciativa pretende también legislar sobre materias ajenas a la cuestión municipal, lo que

contraría, incluso, el criterio que respecto de la autonomía del régimen municipal y del municipio en nuestra sociedad tiene, a mi juicio, el Gobierno. En este sentido, dejo expresa constancia de que algunas disposiciones afectan severamente la autonomía municipal. Lo importante es contar con una buena municipalidad, ojalá dirigida -en eso intervienen otras variables- por un magnífico gestor, un director de orquesta que, además, sea líder de su comunidad. Es de sumo interés que la gestión municipal -que constituye el centro del proyecto- mejore. Por eso nos preocupa el perfeccionamiento de sus normas. Algunas de ellas parecen incomprensibles; otras, opinables, y algunas se pueden compartir.

La capacidad de fiscalizar al interior del municipio debe funcionar mejor, en resguardo de la tranquilidad y transparencia, factores que dan autoridad, liderazgo y presencia al municipio en su comunidad. El funcionamiento del concejo municipal, en sus primeros cuatro años -tras la modificación de 1992-, no ha sido feliz en este sentido. Existe un concejo municipal que opera como cuerpo y, como tal, su capacidad de fiscalizar desaparece, puesto que se controlan los actos del equipo municipal, encabezado por el alcalde, quien también participa de eventuales votaciones en donde se toman acuerdos tendientes a pedir información. Necesitamos una municipalidad muy bien conducida y fiscalizada, tarea que corresponde a los concejales. En consecuencia, es necesario que éstos tengan entre sus atribuciones la de formular consultas respecto del funcionamiento del municipio, en general, y que los funcionarios municipales estén obligados a contestarlas. Debemos perfeccionar este aspecto porque, de lo contrario, caemos en el absurdo de suponer que toda consulta o pedido de información significa o envuelve una suerte de ánimo de empantanamiento y de obstrucción al trabajo del alcalde.

Me agrada el sistema de plebiscitos, el que, en diversas comunas, se ha demostrado como un instrumento idóneo. Recuerdo a Sus Señorías que respecto de algunas situaciones específicas, como el cambio de uso de suelos de áreas verdes en las comunas, ya existe un proyecto de ley que presenté para hacer obligatoria la consulta a la comunidad, por entender que las áreas verdes constituyen un patrimonio muy importante para ella y que su sacrificio o cambio de destino, aunque sea para un fin noble, requiere del compromiso, entendimiento y participación de la ciudadanía.

Soy partidario, en consecuencia de las normas que permitan los plebiscitos como instrumentos de consulta a la ciudadanía, porque -repito- en diversos puntos de Chile se han venido empleando con singular éxito.

Por último, los concejales deben estar mejor instalados, ya que en la actualidad son una suerte de representantes ciudadanos, pero de segundo nivel. Incluso, sus remuneraciones son insuficientes en cuanto a monto y valores absolutos. Resulta absurda la remuneración que percibe un concejal en relación con el tiempo que debiera dedicar a sus funciones. Como es muy mala, no se le puede pagar esa cantidad. ¿Qué se hace, entonces? Se producen acuerdos y al concejal de una comuna lo contratan en otra. Estos arreglos son peores. Quizá una remuneración más digna y acorde con la naturaleza de representación popular que inviste y la responsabilidad de fiscalización de su cargo, nos permitiría eliminar ese tipo de acuerdos. Más aún, cuando ni siquiera están protegidos por las leyes sociales. Y no tienen previsión, ya que sus ingresos no son imponibles ni tributables. Cuando un concejal sufre un accidente en una camioneta municipal, el chofer de ésta se acoge a la Ley de Accidentes del Trabajo, como corresponde. El concejal, no. En consecuencia, el municipio está prácticamente obligado a malversar para ayudarlo y, en el fondo, se afecta el sistema. Debemos corregir estas cosas, para evitar problemas.

Se ha hecho referencia al Fondo Común Municipal. Como criterio redistributivo, él constituye una de las mejores ideas en actual operación en el país. Es una especie de "torta" a la cual aportan todos los municipios, y se reparte considerando las necesidades sociales. A las comunas donde existe pobreza llega más la mano del Fondo. Hay municipios que, simplemente, no podrían operar si no recibiesen tales recursos. Por el contrario, otras municipalidades hacen aportes y se quejan por ello. El hecho de que los municipios grandes se quejen de que aportan al Fondo una cifra sideral y no obtienen casi nada de vuelta, indica que el mecanismo funciona bien, como corresponde a un criterio de redistribución que, a mi juicio, es extremadamente justo.

Lo expuesto no significa discrepar de la propuesta formulada por el Senador señor Andrés Zaldívar, en el sentido de crear otros instrumentos que permitan desarrollar programas focalizados hacia el comportamiento o las necesidades de ciertas comunas. Pienso que es complementaria.

Volviendo al Fondo Común Municipal, se trata de una excelente idea y podría ser seguida, por ejemplo, por los Fondos de Desarrollo Regionales. Me causa honda preocupación que estos fondos se distribuyan con un criterio histórico, que no contempla un mecanismo redistributivo que permita que las regiones con mayores

necesidades sociales o pobreza reciban más, como ocurre en el caso del Fondo Común Municipal.

En consecuencia, debemos proveer aquello que falta en otras partes. Pero, sin perjuicio de crear instrumentos nuevos, hemos de mantener el Fondo Común Municipal, que tan bien concebido está, y que tan bien opera.

Yo había anunciado un par de objeciones. La primera tiene que ver con el texto. El proyecto trata sobre la gestión municipal; sin embargo, desde el artículo 2° hasta el 5° se refiere a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, le fija atribuciones, le crea planta y le entrega diversas funciones. Entre éstas figura una que, en mi opinión, reviste enorme gravedad: la consignada en el inciso primero del artículo 4°, que expresa: "Para el eficiente desarrollo de las funciones señaladas en el artículo precedente, la Subsecretaría requerirá, y las municipalidades estarán obligadas a proporcionar, la información relativa a las áreas establecidas en el artículo 2°." O sea, los municipios deberán proporcionar a esa repartición una serie de datos. ¿De qué autonomía estamos hablando, si en la propia ley en la cual tratamos de establecer o fortalecer la gestión de los municipios, se establece que estarán obligados a entregar cierta información a la SUBDERE? Aquí hay una contradicción que debe ser corregida. Ésta no es la ley de las SUBDERE, ni la normativa mediante la cual ese organismo - que al parecer ya tiene medio de las orejas a las municipalidades- finalmente logre someter a los municipios. No me gustaría que en la ley sobre gestión municipal termináramos estableciendo que el superior jerárquico del alcalde y de toda la municipalidad es el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, por muy competente que él sea.

Adicionalmente, en las modificaciones que se introducen en el artículo 140 hay disposiciones relativas a la instalación de nuevos municipios. Advierto sobre la inconveniencia de dictar esas normas, por las razones que paso a exponer.

Hasta ahora hemos creado en el país siete nuevas comunas, cuyas municipalidades están enfrentando diversos problemas. Quizás el más específico es el que afecta a los funcionarios traspasados de las áreas de educación y de atención primaria de salud. Esos trabajadores cambiaron de empleador, dejaron de ser funcionarios de la municipalidad madre -como la llamamos en el proyecto que creó cada comuna- y pasaron al nuevo municipio. El término de contrato, por ley -en un caso la de Estatuto Docente, y en el otro, la de Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal-, les da derecho a recibir una indemnización correspondiente a un

mes de sueldo por cada año de servicio y fracción superior a seis meses. Esta norma, que se encuentra vigente puesto que rigen dichos estatutos, no se está cumpliendo, ya que no se han pagado las indemnizaciones. Aquí se pretende solucionar el problema mediante disposiciones referentes a los nuevos municipios. Pero, evidentemente, estamos emitiendo una señal respecto de los antiguos, porque en la disposición pertinente se establece que el vínculo laboral a que está afecto el personal se mantendrá vigente con la nueva municipalidad empleadora "sin solución de continuidad". En consecuencia, estamos resolviendo ex post un problema que terminará en juicios contra los municipios -como en su momento lo advertimos-, los cuales demorarán precisamente por la interpretación que los tribunales harán de las normas que el legislador dictó con posterioridad para regular la situación. Hay un problema pendiente con esos funcionarios y no me parece que su solución sea inventar hoy normas para los nuevos municipios que eventualmente se creen en el futuro. Anuncio, pues, mi propósito de formular indicaciones con el objeto de eliminar esas disposiciones, por ser perturbadoras del derecho que hoy están reivindicando esos trabajadores.

Señor Presidente, a diferencia de lo manifestado por la Senadora señora Feliú y el Honorable señor Díez, creo que una de las cosas más notables en la tramitación del proyecto es la forma como lo hemos hecho llegar a la Sala. Soy miembro de la Comisión de Gobierno y estoy muy satisfecho de la receptividad con que allí se acogió un mecanismo que, en el fondo, nos ahorró por lo menos seis meses de trabajo, y que consistió en definir ideas matrices, procedimiento contemplado en el Reglamento del Senado. En efecto, éste permite discutir proyectos por ideas matrices y tratarlos en la Sala. Eso fue lo que hicimos en este caso. Y seguramente aquí se aprobará unánimemente la idea de legislar. La discusión pormenorizada, que, según la experiencia, de todas maneras se hace un poco en general en los segundos informes, podremos desarrollarla en esa oportunidad. Hemos ahorrado seis meses de trabajo en Comisión, sin que ningún señor Senador haya sentido menoscabado o afectado su derecho reglamentario a participar en la discusión general, en la ronda de audiencias, ni en la formulación de indicaciones. Y todavía se puede hacer uso de ese derecho, puesto que aún no se ha fijado plazo para presentar indicaciones.

Al respecto, debo expresar que me pareció curioso el comentario hecho por el Senador señor Díez, porque justamente con él y con un grupo de otros Senadores, preparamos algunas proposiciones tendientes a agilizar el despacho de

ciertos proyectos. Una de esas propuestas era exactamente la que he comentado, que no se aprobó nunca. Se ha hecho un ensayo y estoy muy contento con el resultado. Sugeriré usar este mecanismo en otros proyectos, respecto de los cuales sabemos que la idea de legislar tiene gran respaldo. De esta manera, esas iniciativas serán despachadas con mayor celeridad.

Repito: el presente proyecto no se trató en forma sorpresiva, no se ha afectado ningún derecho de los señores Senadores y se ha cumplido el Reglamento, en cuanto nos estamos pronunciando sobre una normativa cuyas ideas matrices, si bien son perfectibles, están claramente definidas.

Voto a favor.

El señor SIEBERT.- Señor Presidente, junto con anunciar mi voto positivo, coincido con las expresiones que se han vertido sobre la importancia del proyecto. Como dijo el Senador señor Thayer, ésta es una exquisita oportunidad para contribuir al mejoramiento de la gestión municipal, que es el fin que persigue el proyecto.

Por otra parte, coincido absolutamente con lo manifestado por el Senador señor Cantuarias en cuanto a que se ha empleado un sistema adecuado. Y, con relación al texto de la iniciativa, más que rondas de consultas y citaciones en el Senado, habremos de realizar las consultas en las comunas de nuestras respectivas Regiones, donde hay toda una experiencia ganada en estos años. Debemos recoger esa experiencia y la opinión de la gente, a fin de nutrirnos de lo sucedido en las diversas comunas –en la circunscripción que represento son 27, entre las cuales están Quellón, Futaleufú, Puyehue, etcétera-, que tienen distintas características, con el objeto de enriquecer el proyecto.

Ahora me referiré algunas materias específicas.

Estimo muy importante facultar a las municipalidades más pequeñas para refundir una o más unidades de línea o de apoyo, y también permitir que un funcionario pueda desarrollar labores análogas en más de una comuna. Ambas situaciones coinciden en el mismo objetivo, lo que me parece interesante, porque algunos municipios no disponen, lamentablemente -nombraré dos casos, de los conozco: Futaleufú y Palena-, de profesionales especializados para cumplir determinadas funciones, y es perfectamente posible que una sola persona pueda desempeñarlas.

Además, es conveniente ampliar las atribuciones del alcalde, así como también que se sometan determinadas materias al control del concejo y de las juntas

de vecinos, a fin de evitar que se tomen ciertos acuerdos sin su conocimiento, especialmente cuando se trata de asuntos importantes.

El aumento de las funciones fiscalizadoras del concejo y de las atribuciones del alcalde lógicamente debe estar acompañado -así lo consigna el proyecto- de una mejoría económica de las asignaciones correspondientes. La determinación de su incremento es conversable, e imagino que la Comisión de Hacienda colaborará en tal sentido.

Es interesante observar que el proyecto establece como fecha para realizar las elecciones municipales -la encuentro inconveniente- el 27 de octubre. Así fue el año pasado. Ojalá que a futuro puedan fijarse para el tercer domingo de octubre, por ejemplo, a fin de que los comicios se efectúen un día festivo y, de esa forma, no ocupar un día hábil.

Me parece importante instaurar un sistema de consultas no vinculantes, adicional a los plebiscitos comunales consagrados en la Ley de Municipalidades. Es una experiencia interesante, que por lo demás se aplica en otros países.

Comparto las críticas formuladas por la entrega de demasiadas atribuciones -la iniciativa las amplía- a la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Este organismo centralizado tiene gran fortaleza, lo que en el fondo inhibe un poco el desarrollo y la autonomía municipal.

Señor Presidente, voto a favor, porque creo que estamos en presencia de una iniciativa muy relevante para la gestión municipal de tantas comunas de Chile.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Horvath.

El señor HORVATH.- Señor Presidente, la realidad de las distintas comunas y por tanto de los 342 municipios del país es bastante diversa, y quedó claramente en evidencia en este Congreso a raíz del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las cifras que da a conocer, obtenidas con la participación de diversos sectores y a través de una avanzada técnica, son concluyentes: señalan la existencia de municipios en nuestro país -por ejemplo, el de Vitacura y el de Ranquil- que, comparándolos en cuando a realidad social, económica, educativa, cultural, revelan marcadas diferencias, similares a las que median entre Canadá y un país -lo digo con respeto- atrasado, con problemas, de África.

Asimismo, al contrastar -lo señaló el señor Ministro del Interior- la realidad económica de las municipalidades, es decir, la magnitud de los fondos que

administran, comprobaremos que varía con la magnitud de la población comunal. Así, la Municipalidad de Santiago gestiona 28 mil millones de pesos, mientras que la de O'Higgins -que fue recientemente mutilada- dispone de 65 millones de pesos, de los cuales 64 millones provenían del Fondo Común Municipal. Si analizamos la realidad de la comuna de Hualaihué, donde más del 50 por ciento del territorio está en manos de Douglas Tompkins, se observa que estamos ante un universo con una diversidad muy amplia, lo que debería reflejarse de la mejor forma posible en el proyecto.

Las motivaciones para descentralizar, y mejor aún para regionalizar, tendrán que reforzarse en el trabajo parlamentario de revisión por la vía de las indicaciones.

En este sentido, por ejemplo, adquiere mayor fuerza la elección directa de alcaldes. Si se pretende consolidar el rol de la máxima autoridad edilicia, robusteciendo sus diferencias respecto de los concejales, con mayor razón debería proponerse que personas con vocaciones distintas sean elegidas de una manera diferenciada y oportuna.

Aumentar la autonomía municipal, a través de la flexibilización de las variadas funciones de un municipio dentro de la diversidad de nuestro territorio, evidentemente que es deseable, y resulta necesario resaltarlo en la discusión general.

Yendo a un plano más específico, debo señalar que es conveniente fortalecer las facultades de control y fiscalización. Sin embargo, cuando dichas facultades llegan a un grado tal que no sólo fiscaliza el alcalde y el concejo, sino también el consejo económico y social, las unidades de control, el administrador municipal y cada una de las unidades de gestión y apoyo, a parte del hecho de que, en derecho público, los trabajadores solamente pueden cumplir las funciones que manda la ley, la situación puede terminar por congelar las iniciativas creadoras, las cuales son necesarias en cada uno de los municipios, que presentan, como digo, una gran diversidad.

Elevar las condiciones directivas de las unidades municipales, mejorando los requisitos para dichos cargos (experiencia, capacitación, educación, etcétera), también es algo deseable. Y para lograrlo, debemos tomar algunas precauciones con los concursos, porque renovar estos puestos cada seis años mediante este procedimiento, si bien teóricamente es una garantía, en términos prácticos no es tal. En las direcciones de administración de educación municipal o en las creaciones recientes de las plantas de los gobiernos regionales, hay muchos

casos donde la actividad proselitista para acceder a los cargos es evidente. Por lo menos, así lo palpamos en las distintas regiones del país.

Por otro lado, debe existir la garantía de que determinados cargos claves -por ejemplo, el de administrador municipal- deben ser independientes de intereses o de posibles negociaciones que no reflejen el verdadero sentido de esas funciones y del municipio. Si a lo dicho adosamos el hecho de que tal puesto debe ser de confianza, se entraría a correr el riesgo de confundir la incondicionalidad con la lealtad. Y sobre eso también debemos tener cautela.

Modificar la estructura interna de la municipalidad con los votos de los dos tercios del concejo también requiere de un mayor análisis.

El uso del suelo -por abundar en la diversidad de modificaciones que plantea la iniciativa- ya no puede estar sólo en función de algún plan ni de lo que establece la Ley General de Urbanismo y Construcción. Hay casos concretos en que el SAG ha sido sobrepasado y en que las entidades que deben velar por el uso de los escasos suelos agrícolas de Chile no están bien definidas. Y señalo como ejemplo lo sucedido en Quillota y, recientemente, en Chacabuco. Hay que robustecer la idea de incorporar un mejor ordenamiento territorial, a fin de reforzar la identidad y el aprovechamiento de las aptitudes propias de cada zona del territorio.

El informe de la Comisión es débil. Su labor no puede basarse únicamente en las fundadas y bien representadas intervenciones de los señores Ministro del Interior y Presidente de la Asociación de Municipalidades, pues una de las misiones de una Comisión es informar a la Sala, luego de escuchar a todos los sectores involucrados. ¿Dónde están las opiniones de las agrupaciones gremiales de funcionarios, de los académicos, de las personas que trabajan sobre el tema y de las organizaciones descentralizadoras como la Corporación para la Regionalización de Chile? En estas condiciones, al comulgar con el espíritu de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se nos está entregando una carga adicional a cada uno de los Senadores, lo que aceptamos. Por eso estamos dispuestos a votar, con entusiasmo, a favor de la iniciativa.

Pero -insisto- el informe que se somete a nuestra consideración es débil.

Por lo tanto, durante la discusión en particular deberemos examinar más a fondo los aspectos positivos y negativos de la normativa propuesta por la Comisión.

Voto a favor.

El señor LAGOS (Secretario).- ¿Algún señor Senador no ha emitido su voto?

El señor CALDERÓN.- Señor Presidente, voy a apoyar con mucho agrado el proyecto. En mi opinión, recoge mucho de la reflexión nacional acerca de cómo han marchado los municipios.

En tal sentido, al revés de lo planteado por dos o tres Senadores, es positivo el procedimiento de habernos abocado a la discusión sobre las ideas centrales de la iniciativa y sus objetivos. Tal como se ha expresado acá, cuando el Senado buscó formas de hacer más expedito el trámite legislativo, surgió la alternativa de que la discusión general se llevara a efecto respecto de las ideas matrices -como lo contempla este informe- y después, en el debate en particular, entrar en un análisis más profundo, a fin de agilizar la tramitación. Los hechos han demostrado que ello es positivo, por cuanto en en una sola sesión estamos despachando un proyecto muy importante y de mucha trascendencia. Luego también tendremos el tiempo suficiente para la discusión particular.

Algunos Senadores han planteado que las normas propuestas no son flexibles. Sin embargo, una de sus características es, precisamente, la flexibilización de la organización interna del municipio.

Asimismo, se aborda la cooperación entre las municipalidades, cuestión muy importante. En la Región que represento, en que hay varias comunas pequeñas, el mecanismo de refundir una o más unidades de línea o de apoyo que trabajarán para el conjunto será de gran ayuda, lo que, además de satisfacer una necesidad, representa una flexibilidad indispensable.

La iniciativa se hace cargo también de las distintas realidades que enfrentan los municipios, lo que se puede apreciar en las diferentes normas propuestas.

También se satisface la necesidad profunda -que muchos señores Senadores han apoyado acá, y yo me sumo a ellos- de promover una mayor participación de la ciudadanía en el quehacer municipal, fortaleciéndola con el sistema de consultas. Ello tiene una trascendencia importante. No se trata sólo de aplaudir -como efectivamente se hace- a algunos alcaldes que han adoptado procedimientos de tal naturaleza, lo que se destaca en los medios de comunicación, sino, más bien, de confirmar en la ley esos buenos ejemplos.

Asimismo, la fiscalización y la transparencia de la gestión municipal es un punto muy trascendente. La iniciativa propone varios mecanismos, que podrán

discutirse o, quizás, buscarse otros; pero el hecho de que el concejo pueda fiscalizar y que la unidad de control tenga más autonomía me parece relevante.

A mi juicio, ésta es la oportunidad de formular otras indicaciones. Ahora, sin la urgencia con que discutimos la primera reforma a este respecto, podríamos plantear la elección directa del alcalde. Realmente, todo el mundo es partidario de ello. Y como estamos lejos de la próxima elección municipal, ¿por qué no podríamos incluir ese punto en este proyecto, toda vez que constituye una demanda nacional? Además, todos los partidos se han pronunciado favorablemente sobre el particular. Si todos ellos opinan en tal sentido, ¿por qué no acogemos esa idea en esta oportunidad, es decir, cuando estamos reformando esta ley tan fundamental?

Otro aspecto -que, me parece, se ha discutido en diferentes partes y del que, sin embargo, el proyecto no se hace cargo, aun cuando podría hacerlo- es el relativo a la seguridad social de los concejales. Todos nosotros siempre hemos escuchado esa demanda en las Regiones. Sería conveniente abordar esta materia con motivo de la discusión particular.

Por todo lo anterior, apoyo la idea de legislar.

El señor ERRÁZURIZ.- Señor Presidente, me parece muy valiosa la iniciativa del Ejecutivo. Es preciso acercar el pueblo a las decisiones. Hay un gran abismo entre la clase política y las resoluciones que interesan a la mayoría de la gente. Aquí se ha dado un paso positivo para avanzar en tal sentido, lo cual estimo, obviamente, loable.

En segundo lugar, creo que hay muchas modificaciones y propuestas que deberían introducirse al proyecto. Me habría gustado que la Comisión hubiese realizado parte del trabajo que normalmente corresponde a estos organismos técnicos y nos hubiera presentado un informe lo más elaborado posible. Sin embargo, no importa, porque podemos hacerlo entre todos los señores Senadores, ya que se trata de una materia que reviste gran relevancia para el futuro del país.

Quiero felicitar al Gobierno por el proyecto, y lamento que no se haya presentado antes.

En mi opinión, debe disponerse de un plazo de discusión amplio, que nos permita intercambiar ideas, encontrar las mejores formas de solucionar los problemas y de acercar el pueblo a las decisiones que realmente le atañen.

Voto a favor.

El señor LARRE.- Señor Presidente, sin duda alguna en la comuna es donde puede desempeñarse la función más atrayente de servicio público para quien desempeña un

cargo de representación popular, ya sea como alcalde o como concejal. Por lo tanto, las modernizaciones que se vayan introduciendo a dichas funciones creo que merecen el beneplácito de todos los Parlamentarios y de todos los chilenos.

El proyecto que nos ocupa ha sido largamente debatido. Me sumo a las aprensiones planteadas por algunos Honorables colegas, y adhiero al criterio de otros Senadores que han manifestado, por ejemplo, la conveniencia de la elección directa de alcalde. En mi concepto, señor Ministro del Interior, la gran mayoría vamos a estar de acuerdo en revisar dicha política, precisamente en un período en que no hay elecciones municipales.

Al mismo tiempo, deseo destacar que, tal como queremos otorgar amplias facultades al alcalde, es indispensable que durante esta discusión se establezca una normativa que incentive a los mejores ciudadanos de cada comunidad a incorporarse a los gobiernos comunales, a los municipios. En el último tiempo, frente a los poderes prácticamente absolutos de los alcaldes, muchos vecinos han negado su concurso, y, a mi juicio y por mi experiencia, es muy importante contar con el apoyo, la inteligencia y el trabajo de quienes se han distinguido en una u otra función local.

Por lo tanto, en ese aspecto es conveniente dejar claramente definida la función de equipo que van a cumplir los concejales con el alcalde.

Deseo agregar un planteamiento, que seguramente es de carácter regional, pero con el cual coincidirán muchos Senadores. A mi juicio, la asignación mensual que corresponde a los concejales debería ser inversamente proporcional a la población de la comuna, al revés de lo que señala el proyecto. Mientras más pequeña sea la población comunal generalmente es menor el ingreso municipal y, por lo tanto, se hace necesario apoyar de manera directa las dificultades que enfrentan los concejales para cumplir con sus tareas, y no comprometerlos de otro modo.

Por lo tanto, me animo a solicitar en la Sala que se revise esta situación y que realmente se dé satisfacción a la justa demanda de los concejales de las comunas más pequeñas, alejadas y presupuestariamente más modestas de nuestro país.

Asimismo, considero que nos hemos excedido en el otorgamiento de cargos de confianza. Quienes hemos cumplido largos años en los municipios pensamos que son muy pocos los funcionarios que deberían desempeñarse en tales puestos y que, por el contrario, éstos deben ser de carrera y competencia, premiando

sobre todo el esfuerzo y la entrega a sus funciones. De manera que, por ejemplo, discrepo de que el cargo de Administrador Municipal sea de exclusiva confianza del alcalde.

Estimo indispensable dar participación al concejo para definir al postulante que asumirá una tarea tan importante. Al mismo tiempo, a mi entender, no es necesario que existan administradores en todas las comunas del país. Algunas lo demandan, pero no todas, por cuanto podría implicar un gasto excesivo para las posibilidades de los distintos municipios chilenos.

Por último, deseo referirme a dos temas relacionados con el financiamiento de las municipalidades. Permanentemente el Congreso Nacional está aprobando condonaciones al pago del impuesto territorial. Dichos tributos están considerados en el presupuesto municipal y cuando se condonan, desaparecen, y nunca se establece la restitución en forma proporcional. Lo mismo se puede aplicar a las exenciones de este impuesto, como ocurre por ejemplo dentro de la legislación forestal, donde ya son varias las comunas de Chile en que gran parte de su territorio se encuentra exenta del pago de contribuciones territoriales. Esto no ha sido solucionado, a pesar de que lo hemos solicitado en múltiples ocasiones con el objeto de que, de una u otra forma, se reponga dicho ingreso al municipio.

Además, señor Presidente, no puedo dejar de plantear un temor. Cuando veo las facilidades que se están otorgando para el establecimiento de empresas, corporaciones o fundaciones municipales, creo que estamos volviendo a la municipalización de los servicios, hecho que en el pasado significó crear inmensas máquinas administrativas y burocráticas que no lograron dar satisfacción a los pobladores.

En mi opinión, resulta necesario que los municipios chilenos sean cada día más eficientes, y por ello estoy dispuesto a otorgar todas las facilidades para que cumplan con eficacia su función. Pero ello no significa municipalizar funciones que pueden realizar particulares vendiendo sus servicios a los municipios, evitando, así, el crecimiento de este sector de los servicios públicos en Chile.

Hechos estos planteamientos, desde luego apruebo el proyecto, y me limito a solicitar que se fijen plazos prudentes para formular indicaciones respecto de una iniciativa de tanta importancia para la vida nacional.

--Se aprueba en general el proyecto (40 votos).

Votaron por la afirmativa los señores Alessandri, Bitar, Calderón, Cantuarias, Carrera, Cooper, Díez, Errázuriz, Feliú, Fernández, Frei (don Arturo), Frei (doña Carmen),

Gazmuri, Hamilton, Horvath, Lagos, Larraín, Larre, Lavandero, Letelier, Martin, Matta, Mc-Intyre, Muñoz Barra, Núñez, Ominami, Otero, Páez, Piñera, Prat, Ríos, Romero, Ruiz (don José), Siebert, Sinclair, Sule, Thayer, Urenda, Valdés y Zaldívar (don Andrés).

El señor ROMERO (Presidente).- El plazo para presentar indicaciones vencerá el 16 de abril, a las 18, salvo alguna indicación en contrario.

Aprobado.

VI. INCIDENTES

PETICIONES DE OFICIOS

Del señor CANTUARIAS:

A los señores Ministros del Interior y de Educación, en cuanto a PREVENCIÓN DE ACCIDENTES EN ESCUELAS.

Del señor FREI (don Arturo):

A Su Excelencia el Presidente de la República, acerca de ENTREGA DE FONDOS A INSTITUTO O'HIGGINIANO.

Del señor LARRAÍN:

Al señor Ministro de Obras Públicas, referente a REPOSICIÓN DE PUENTE CHOVELLÉN, PROVINCIA DE CAUQUENES (SÉPTIMA REGIÓN).

Del señor MUÑOZ BARRA:

A la señora Ministra de Bienes Nacionales, tocante a TERRENO PARA ASOCIACIÓN DE FERROVIARIOS JUBILADOS Y MONTEPIADAS DE CAUTÍN (NOVENA REGIÓN).

El señor ROMERO (Presidente).- En virtud de que ninguno de los Comités ocupará su tiempo para hacer uso de la palabra, se levanta la sesión.

--Se levantó a las 20:25.

Manuel Ocaña Vergara,
Jefe de la Redacción