



Procedimientos y criterios para la creación de nuevas comunas

Autor

Nombre del autor(es)
Email: gdazarola@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3189

Nº SUP: 120144

Resumen

Entre los pasos del proceso para la creación de una nueva comuna, es necesario tener en cuenta varias condiciones técnicas que se deben cumplir, a fin de que el Ejecutivo pueda determinar la factibilidad de modificar la división político-administrativa a nivel comunal.

Se trata de una serie de etapas que se deben cumplir, las que van desde el origen de la proposición, opinión del Consejo Regional respectivo, evaluación técnica de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) e Iniciativa del Ejecutivo, hasta el quórum parlamentario requerido para su aprobación.

Desde 1990 a la fecha, son innumerables las iniciativas presentadas sobre esta materia, materializándose la creación de 11 comunas, además de una última que se encuentra en tramitación. No obstante, no se registra movimiento legislativo desde el año 2010 (Comuna de Rahue).

La ley no establece criterios ni aspectos a considerar al momento de evaluar la creación de una nueva región, provincia o comuna. Para contar con algún tipo de análisis técnico, la SUBDERE encargó al Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, un estudio sobre la materia, denominado "Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político-administrativa del país. En el citado estudio, se presenta un índice que sugiere la conveniencia o no de crear una nueva comuna, en base a una metodología que comprenda criterios y variables relevantes del espacio comunal.

Entre los aspectos considerados para evaluar la factibilidad de crear una nueva comuna, se encuentran: criterio territorial; criterios económicos, productivos y financieros; criterios de servicios públicos; y criterio sociocultural y organizativo.

Introducción

A través del presente documento, se entregan algunos antecedentes generales relacionados con los procedimientos y requisitos para la creación de nuevas comunas.

En primer lugar, se señalan algunos antecedentes generales sobre la definición de comuna, junto a un detalle de las últimas comunas creadas.

En segundo lugar, se enumeran y describen los pasos necesarios para su creación, en tanto que en tercer lugar se resumen los criterios y variables evaluados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), que justifican o no la creación de una nueva unidad de esta índole.

Para la elaboración del documento, se han tenido a la vista principalmente estudios y documentos de trabajo de la SUBDERE, además de algunas normas relacionadas.

I. Antecedentes Generales

La Ley Orgánica de Municipalidades define a las comunas como

“corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas” (inciso segundo, artículo 1°). La misma norma establece que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la Ley, reside en una municipalidad (inciso primero, artículo 1°).

De acuerdo a una definición de la SUBDERE (SUBDERE) (2011:5),

“la comuna es el ámbito territorial local definido por un conjunto de características geográficas, económicas, demográficas y culturales, en la cual la población habita, participa y se desarrolla, siendo el municipio el encargado de satisfacer las necesidades de la comunidad local y de asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural”.

En el último tiempo, los múltiples cambios en el país en materia económica, social, cultural, política y territorial, han originado también modificaciones en la estructura político-administrativa del territorio. El ámbito local no ha sido ajeno a dichos cambios, como lo refleja el hecho de que “el aspecto participativo y representativo de la comuna aumenta en presencia y fuerza, creciendo por tanto las demandas y reivindicaciones de autonomía y de modificaciones a la actual división” (SUBDERE, 2011:7).

En respuesta a estas demandas, se pueden considerar dos grandes hitos de creación de nuevas comunas e instalación de las respectivas municipalidades, llevados adelante durante los gobiernos que asumieron a partir de 1990. “El primero, entre 1994 y 1996, fue la creación de

siete comunas, tras haberse recibido y evaluado 42 peticiones, entre 1992 y 1993. El segundo, en 2004, se tradujo en la creación de cuatro comunas más, tras recibirse y evaluarse 23 peticiones, entre 1994 y 2003” (SUBDERE, 2007: 5).

Las 11 comunas creadas son:

- Entre 1994 y 1996 fueron creadas 7 comunas (Padre Hurtado, Concón, Chillán Viejo, San Rafael, San Pedro de la Paz, Chiguayante y Padre las Casas);
- Entre 1996 y 2004 fueron creadas 4 comunas (Alto Hospicio, Hualpén, Alto Biobío y Chol Chol).

Como antecedentes más recientes, se puede destacar que ingresó a tramitación, en el año 2008, el Proyecto de Ley para la creación de la Comuna del Rahue (Boletín N°6084-06). El citado proyecto se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado, sin movimiento desde el año 2010.

En un contexto general, entre los objetivos esgrimidos para la creación de nuevas comunas, se destacan (SUBDERE, 2007: 6):

1. “[A]cercar los servicios básicos y la autoridad a la comunidad.
2. Maximizar y hacer eficiente el uso de los recursos públicos a nivel municipal, propiciando generar una capacidad autónoma mínima de desarrollo económico.
3. Asegurar la participación de toda la población en el proceso de desarrollo económico y social.
4. Mejorar la representatividad territorial de las autoridades locales.
5. Afianzar la soberanía nacional, mediante una mejor presencia del Estado.
6. Reconocer las identidades culturales cuyas expresiones tienen clara connotación territorial”.

En otro sentido, en relación a la conveniencia de la creación de nuevas comunas, algunos estudios realizados, como el de “Libertad y Desarrollo” (Horst, 2005), afirman que la creación de nuevas regiones o comunas,

“no necesariamente implica un avance en materia de descentralización. Que si bien los nuevos criterios implementados para determinar su creación, han significado un avance, no se considera el uso alternativo de los recursos que involucra la creación de una administración regional o comunal, en cuanto a los costos de instalación y de su posterior funcionamiento” (Horst: 2).

II. Procedimiento para la creación de comunas

La SUBDERE ha generado algunos instrumentos técnicos para evaluar la pertinencia de modificarla División PolíticoAdministrativa (DPA), aunque hay que tener presente que la decisión final de crear una comuna es de exclusiva iniciativa presidencial.

A continuación, se describe una secuencia de los pasos que se deben cumplir para la creación de una nueva comuna. En un apartado posterior, serán desarrollados los criterios técnicos de evaluación definidos por la SUBDERE.

1. Origen de la petición

La petición se origina a través de demandas de organizaciones comunitarias, personeros políticos, parlamentarios y otras autoridades, las que son dirigidas al Presidente de la República o directamente a la SUBDERE (SUBDERE 2005:30).

2. Opinión del Consejo Regional

De conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, el Consejo Regional, como instancia consultiva y, por tanto, no vinculante, debe emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación que formule el Gobierno Nacional. Específicamente, en relación a la división político-administrativa, el artículo 36 letra k) establece que corresponderá al Consejo Regional

“emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división político y administrativa de la región que formule el gobierno nacional y otras que le sean solicitadas por Poderes del Estado”.

3. Evaluación Técnica de SUBDERE

La instancia competente del Gobierno para evaluar técnicamente las diferentes propuestas de alteración de la División Política y Administrativa, es la SUBDERE. Al respecto, las peticiones deben cumplir como mínimo los siguientes requisitos técnicos (SUBDERE, 2005: 30):

- Identificación del territorio (con sus delimitaciones aproximadas),
- Superficie territorial mínima compatible con la condición comunal,
- Sugerencias de eventual sede municipal,
- Base demográfica suficiente,
- Respaldo social a la iniciativa,
- Identidad y eventuales antecedentes históricos y
- Sustentabilidad económica mínima (ingresos municipales directos).

En relación a los puntos anteriormente señalados, la SUBDERE ha generado un documento que establece la metodología a seguir, para evaluar la necesidad de crear una comuna. Los criterios considerados fundamentales para la evaluación, son: criterio territorial; criterios económicos, productivos y financieros; criterios de servicios públicos; y criterio sociocultural y organizativo, cuyas características serán presentadas en el apartado III del presente informe.

4. Presentación de propuestas al Presidente de la República

Las conclusiones de la evaluación técnica son presentadas al Presidente de la República, por intermedio del Ministro del Interior, para su posterior sanción y resolución. La creación de una comuna es de iniciativa legal del Primer Mandatario, pues el artículo 63, número 11 de la Constitución Política, establece como de iniciativa exclusiva del Jefe de Estado los proyectos de ley que tengan relación con alteraciones de la división política y administrativa del país.

5. Quórum Parlamentario para aprobación de la iniciativa

Tal como lo expresa el inciso segundo del artículo 110 de la Constitución Política de la República, la creación, modificación y supresión de comunas, son materia de Ley Orgánica Constitucional. De acuerdo a esta clasificación, se requiere para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, a la vez que del examen previo del Tribunal Constitucional.

Al respecto, el proyecto de ley debe definir el área territorial modificada; regular los trasposos eventuales de personal, bienes, establecimientos de servicios y otros; además del derecho de cobro de patentes entre las municipalidades involucradas.

El artículo 120 de la Constitución establece que “la ley orgánica constitucional respectiva regulará la administración transitoria de las comunas que se creen, el procedimiento de instalación de las nuevas municipalidades, de traspaso del personal municipal, y de los servicios y los resguardos necesarios para cautelar el uso y disposición de los bienes que se encuentren situados en los territorios de las nuevas comunas. Asimismo, la ley orgánica constitucional de municipalidades establecerá los procedimientos que deberán observarse en caso de supresión o fusión de una o más comunas”.

6. Puesta en marcha de la nueva comuna administrada transitoriamente por municipio de Comuna Originaria

La comuna tiene existencia legal, desde la publicación en el Diario Oficial de la Ley correspondiente y, como tal, a contar del siguiente ejercicio presupuestario anual, empieza a percibir los recursos que le corresponden del Fondo Común Municipal.

La norma que cree la comuna, también determina el municipio que administrará la nueva comuna, hasta que se instale la municipalidad correspondiente, iniciándose asimismo la separación de expedientes, recursos y contabilidades.

III. Criterios y variables consideradas para la creación de nuevas comunas

Como se ha podido apreciar, “la ley no establece criterios ni aspectos a considerar al momento de evaluar la creación de una nueva región, provincia o comuna. Para contar con algún tipo de análisis técnico, la SUBDERE encargó al Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile un estudio sobre la materia” (Horst, 2015), denominado “Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político administrativa del país”. En la citada investigación se presenta un índice que sugiere la conveniencia o no de crear una nueva comuna, en base a una metodología que comprenda criterios y variables relevantes del espacio comunal.

Según se presenta en el referido estudio, “dada la gran diversidad y complejidad de las situaciones existentes en el país en términos territoriales, la metodología comprende el máximo de flexibilidad en el análisis y en sus variables, de manera de no hacerse inmanejable y de dar cuenta de la heterogeneidad comunal existente en el país” (SUBDERE, 2005: 30).

Por ejemplo, citando el estudio, “las comunas rurales pueden considerarse con un mayor grado de autosuficiencia que aquellas de carácter metropolitano, donde la interdependencia es una de las principales características. En este último caso, se da un claro predominio de lo demográfico por sobre lo territorial. Como algunos conceptos pueden ser un tanto relativos en su aplicación, la respuesta a cada variable debe encontrarse en un acabado diagnóstico de la comuna, contextualizándola en su realidad provincial y/o regional”. (SUBDERE, 2005:30).

Para cumplir con ese objetivo, para el caso de las comunas, se definen tres instrumentos, a saber: a) Una metodología que evalúe la necesidad de crear una comuna no metropolitana. b) Una metodología que evalúe la posibilidad de suprimir municipios y/o fusionar comunas. c) Una metodología específica para la subdivisión de comunas en núcleos urbanos.

De igual modo, se proponen criterios comunes de evaluación, que se describen a continuación. Dependiendo de la metodología a aplicar, existen diferencias en las variables, puntuación y ponderación.

Criterios de evaluación

Los criterios fundamentales a considerar para un análisis objetivo y riguroso de la estructuración comunal del país, son los siguientes (SUBDERE, 2005: 31):

- a. “[C]riterio Territorial: en este criterio se incluyen todas aquellas variables relacionadas con la conformación física de las comunas, su localización y los impactos espaciales que generarían modificaciones a su actual estructura, considerando también las variables relacionadas con la población comunal, sus variaciones temporales, y la organización y magnitud espacial que adopta.
- b. Criterios Económicos, Productivos y Financieros: corresponden al conjunto de variables que caracterizan la estructura y base económica comunal, la autosustentabilidad financiera municipal y la vulnerabilidad frente a procesos de cambio.

- c. Criterios de Servicios Públicos: este criterio considera la dotación de servicios con que cuenta el territorio comunal, en función de lograr una cobertura y contribuir a la calidad de vida de sus habitantes.
- d. Criterio Sociocultural y Organizativo: este criterio considera la cohesión cultural de la población, ligada a procesos históricos, que desarrollan la capacidad organizativa actual, además del respaldo a iniciativas de cambio en la materia”.

Referencias

SUBDERE. (2005). Diagnóstico y propuesta metodológica para modificar la división político-administrativa del país, realizado por el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/territ_dpa_puc1.pdf(abril, 2018).

Horst, Bettina. Instituto Libertad y Desarrollo (2005). Creación de Nuevas Regiones y Comunas: Herramientas para su análisis. Serie Informe Económico N° 162, 2005. Disponible en: http://lyd.org/other/files_mf/sie162creaciondenuevasregionesycomunasherramientasparasuanalisisbhorstnoviembre2005.pdf (abril, 2018).

SUBDERE. (2007). Estudio Evaluación Ex Post, Creación de 11 Comunas: 1994-2004. Informe Final, Departamento de Estudios y Evaluación Unidad de Estudios, Diciembre de 2007. Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-73814_recurso_1.pdf (abril, 2018).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)