



# REVISTA DE DERECHO

---

*CLASE INAUGURAL*

*LA EVOLUCION DEL MUNICIPIO CHILENO  
Y EL DESAFIO ACTUAL*

TELMO GARCIA DURAN  
Profesor de Historia del Derecho  
Universidad de Concepción

Una larga tradición de nuestra H. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, ocasionalmente alterada para distinguir a algún brillante profesor o a una personalidad destacada dentro del quehacer jurídico, establece que un profesor, de los más antiguos de su seno, dicte la clase magistral a los alumnos que se inician en la carrera, en la ceremonia en que se celebra el aniversario de la Escuela de Derecho y la inauguración del año académico.

Se pensó que era oportuno y conveniente que el docente con años de experiencia, es decir, con años de vivencia universitaria, de alguna manera en un lenguaje simple y directo pudiera transmitir dichas vivencias y sus inquietudes a través del análisis de algún tema de su especialidad.

De ahí entonces que profesando la cátedra de Historia del Derecho en nuestra H. Facultad por más de treinta años, nos haya correspondido ocupar esta codiciada y anhelada tribuna.

Pensamos que una materia inserta en nuestra disciplina, no obstante su antigüedad, está cobrando vigencia y actualidad para proyectarse como el centro de toda la vida institucional de la República, y, aún más, en toda América Latina, llevada ahora de la mano de la regionalización, que constituye el tema central de la preocupación de los estudiosos, de los gobiernos de nuestro continente, con distintas connotaciones, modalidades o variables pero siempre identificable como regionalización.

Y precisamente la institución que tiene que desempeñar el papel más importante es el Municipio, Municipalidad, Cabildo o como quiera que se le llame, que no es otra cosa que el mismo Cabildo Indiano que rigió toda la existencia orgánica de las colonias americanas y que, con diversos altibajos, ha acompañado al florecimiento de las jóvenes repúblicas.

---

blicas hasta nuestros días, y que antes en España Medieval, que los generó, fue el instrumento precioso y preciso del éxito de la Reconquista de España contra los musulmanes.

De ahí, entonces, que nuestra preocupación será "*La evolución del Municipio chileno y el desafío actual*", porque creemos que no se puede pensar ni estructurar la Municipalidad, Municipio o Cabildo en Chile o en América en general, sin considerar la forma y causa por qué nació esta institución, cuál fue su estructura, sus objetivos, en relación con los objetivos de la política general del país.

Dicho simplemente, en el análisis de esta institución, o de cualquier otra no podemos darle la espalda a la historia, e ignorar lo que fue, sus cambios o proyecciones, porque ellas, al igual que el hombre, son productos de la historia. En efecto, la cultura y las instituciones que hoy conocemos no han sido creadas por nosotros ab initio, sino que son la herencia preciosa que nos han dejado nuestros antepasados y a la cual se espera que aportemos, a nuestra vez, nuestra contribución, para modificarla o adaptarla a nuestras formas de vida actuales, si es que tenemos la capacidad, inteligencia y poder suficientes para ello o, simplemente, para gozarla.

Es que las instituciones creadas por el hombre, al igual que el hombre mismo, tienen una dimensión estructural, en que se encuentran entretelados principios filosóficos, políticos, sociales o religiosos, que los informan, dándoles, dentro de la variedad que puedan presentar, la unidad que los distingue. Y precisamente es la historia la que nos dará a conocer la urdimbre de ese tejido, y los cambios que allí se han operado.

En suma, el hombre como las instituciones culturales que ha creado, son un producto esencialmente histórico, es más, tienen una dimensión histórica.

Nuestra preocupación y análisis se dirigirá a los Cabildos Indianos, es decir, el estudio de la institución en el período colonial, para continuar con el de los Municipios durante la República y terminar con los desafíos a que nos lanza hoy, en relación con el proceso de regionalización.

## LOS CABILDOS INDIANOS

Al producirse el descubrimiento de América, los Reyes Católicos habían consagrado legalmente el Estado Moderno, mediante la centralización en el trono, del poder político y administrativo, con lo que naturalmente quitaron a los Municipios peninsulares su autonomía política y gubernativa, especialmente mediante la institución generalizada de los Corregidores. Aún más, Carlos Quinto les dio el golpe de muerte al ascender al trono y declarar la guerra a los comuneros, y derrotar a don Juan de Padilla que encabezaba el movimiento de resistencia.

Producido el descubrimiento y fundamentalmente en la conquista de América, se trasplanta la institución del Cabildo a nuestras tierras, con un nuevo vigor y esplendor, a pesar de su decadencia en España.

Esto se debió a diversos factores, entre los cuales nos parecen más importantes los siguientes:

a) La conquista de estos vastos, nuevos e inexplorados territorios permitió el traslado a América de un siempre creciente número de españoles procedentes de las aldeas y pequeñas comunidades hispanas, y, fundamentalmente, de las clases populares, y en dichos lugares y gentes se mantenía en forma original el Cabildo, por lo que se encontraba profundamente arraigado en el espíritu de los primeros conquistadores y colonos.

b) La política colonial de la monarquía española, producto de su guerra de reconquista, con el objeto de evitar la dispersión de los españoles en la inmensidad de América, propendió a su concentración urbana, con lo que favoreció la tendencia a la organización municipal.

c) Además, la enorme distancia que separaba a los nuevos territorios de la península hacía imposible que en las nacientes colonias pudiera manifestarse la presencia omnipotente del naciente Estado Moderno.

Por eso y a pesar de que en los primeros tiempos de la conquista española en Indias no se encuentran disposiciones orgánicas referentes a los Cabildos, salvo algunas contenidas en las Capitulaciones, las poblaciones españolas fundadas en América constituyeron y organizaron el Cabildo sin necesidad de reglas ni ordenanzas emanadas de las autoridades centrales.

Por experiencia sabían que, si querían tener seguridad y seguridad jurídica, no podían esperarla del Monarca o del Estado, ausente de la empresa de conquista, y debía procurársela la propia comunidad, y el instrumento adecuado para ello era, precisamente, el Cabildo.

Al estudiar el Cabildo Indiano, desde sus orígenes en las primeras poblaciones fundadas en la Española hasta el derrumbe del Imperio Español, en los años siguientes a 1810, tanto en su organización como en sus atribuciones y potestades se pueden distinguir tres períodos distintos:

a) *Período de formación.* Se extendería desde la época del descubrimiento, población y pacificación hasta el establecimiento definitivo de las autoridades centrales obedecidas y respetadas como tales.

Como hemos visto, lejos del poder central de Madrid en esta etapa, tiene entre nosotros un inusitado rebrote que se traduce en un prolongado período de apogeo. Virtualmente autónomo en sus comienzos, muy pronto encarna el espíritu profundamente democrático del pueblo español y se convierte en la más alta y fiel expresión de la soberanía popular.

En Chile, este período se extiende desde la instalación del Cabildo de Santiago, el 7 de marzo de 1541, hasta el establecimiento de la Real Audiencia en Santiago, en 1609.

b) *El segundo período.* Se caracteriza por el freno puesto a la empresa de conquista y el dominio del orden administrativo y legal en la vida institucional indiana mediante la acción de los Virreyes y Reales Audiencias creados por los reyes. Estos organismos ejercieron importantes funciones de carácter político y económico-administrativo, con lo que

limitaron y fiscalizaron las detentadas originalmente por los Cabildos, al amparo de la rudimentaria organización de las provincias americanas.

La dinastía de los Austrias, en conocimiento de las actitudes de rebeldía y pretensión de autonomía demostrada por algunos conquistadores, impusieron su política de desconfianza en las autoridades americanas y, por ello, recurrieron a un sistema de contrapesos, en virtud del cual las facultades de las autoridades americanas no aparecen claramente delimitadas y, más aún, generan una confusión al permitir que diversas autoridades tengan parte de la competencia en diversas materias: así, los gobernadores, autoridades eminentemente ejecutivas, tienen facultades políticas y algunas judiciales; las Reales Audiencias, típico tribunal de segunda instancia, tiene, además, facultades de índole administrativa y de control; por su parte los Cabildos tienen facultades administrativas, judiciales, económicas, etc.

Las únicas facultades que revisten casi un carácter exclusivo, son las legislativas que pertenecen al Cabildo, ya que sus acuerdos se traducen en Ordenanzas obligatorias para todos, lo que permite vislumbrar un esbozo de parlamento, depositario de la soberanía popular.

Esta etapa abarca en Chile desde el ya señalado 1609 hasta la dictación de la Ordenanza de Intendentes en 1782.

c) *La decadencia municipal.* Se debió a causas extrañas a la institución misma, y tenía su origen en la política española en Europa, pero afectó toda la estructura administrativa del Imperio Español.

Para los Cabildos mismos se inició esta decadencia en el momento en que la Corona decretó la enajenación indiscriminada y en pública subasta de los cargos capitulares y oficios concejiles, política iniciada por Carlos V a mediados del siglo XVI, generalizada por Felipe II y extendida a los regidores por Felipe III, por Cédula de 3 de junio de 1620. Se consagra definitivamente la decadencia municipal con la dictación de la Ordenanza de Intendentes, una de las leyes de la Reforma de los Borbones, la que le dio carácter de subordinación frente al organismo recién creado.

La política de los Borbones, llamada de descentralización centralizada, que pretendía acallar las inquietudes de los criollos americanos, crea un funcionario con facultades de hacienda, policía, guerra y justicia, que actúa en los límites territoriales de la Intendencia, con total independencia del Gobernador del Reino, o sea, total descentralización en la base. Pero lo hace depender directamente de la Secretaría del Despacho Universal de las Indias, en Madrid, con lo que se produce una mayor y fuerte centralización administrativa.

La solución dada por los Borbones, lejos de satisfacer a los criollos americanos, y terminar con sus inquietudes y desazones, las agravó en la forma que todos sabemos.

### MIEMBROS DEL CABILDO

Se llamaban "Justicia y Regimiento" las dos instituciones medulares del Ayuntamiento o Cabildo, los dos cuerpos que lo configuraban.



Al primero se le llamaba Justicia, por la función fundamental que estaban encargados de ejercer los miembros integrantes, los dos alcaldes ordinarios.

Duraban un año en sus funciones y a su término estaban sujetos al juicio de residencia, y no podían ser reelegidos mientras no hubieren transcurrido tres años.

Se denominaban Justicias Menores, para diferenciarlos de los Mayores que eran de designación real.

Eran como los jueces de departamentos actuales, ejercían jurisdicción civil y criminal, y en caso de no ser letrados, debían actuar asesorados por un Teniente Letrado.

En su generación, sufrieron una evolución parecida al Municipio, de ser elegidos por los habitantes, luego por los cabildos, hasta la designación por los Justicias Regios.

En Chile, los alcaldes tuvieron derecho a ejercer funciones ejecutivas o de Gobierno, en caso de fallecimiento del Gobernador o vacancia del cargo por cualquier otra causa, como ocurrió después de la muerte de don Pedro de Valdivia en 1555, en que la Real Audiencia de Lima, frente a las desavenencias de sus pretendidos sucesores, confió el Gobierno dentro de los respectivos territorios a los cabildos, a través de sus alcaldes, hasta el nombramiento de don Fco. de Villagra, como Gobernador de Chile.

*El Regimiento.* El conjunto de regidores formaba el Regimiento, al que correspondía propiamente la administración de la población. Su número variaba según la importancia del poblado, cuatro, ocho o doce.

La designación de los regidores correspondía propiamente al Monarca, quien podía concederla como privilegio a los Justicias Mayores. Los Regimientos en que la designación no era hecha en esa forma, correspondía su elección a los vecinos, a través de la corporación municipal.

Posteriormente, como ya hemos visto, se enajenaban las varas de Regidor en pública subasta, hasta que en 1757 todos los cargos de regidores del Cabildo de Santiago pasaron a ser de designación real, por venta en pública subasta.

El Oficio Capitular confería a sus titulares una serie de ventajas y prerrogativas de orden social y económico, o sea, quedan constituidos en dignidad. Era autoridad, porque el mandato que estaba investido, constituía una delegación de la soberanía que el pueblo hizo en su beneficio.

#### **FUNCIONARIOS DEPENDIENTES**

Entre los funcionarios dependientes de los cabildos se distinguían dos grupos, con características propias:

En el primero figuraban algunos oficiales que tenían asiento en el Consejo y gozaban de los derechos de voz y voto en las deliberaciones de la Corporación, encontrándose asimilados a la calidad de miembros del Regimiento, esto es, eran regidores: dentro de esta categoría se encontraban a) El Alférez Real, a quien se le debía considerar como el Regidor

más antiguo: sus funciones eran portar el estandarte de la ciudad en el combate y en las fiestas; b) El Alguacil Mayor, que tenía por misión ejecutar los mandamientos judiciales que le eran encomendados por las autoridades de la población; velar por la tranquilidad y el orden, para lo cual tenía la obligación de rondar día y noche por los lugares públicos, estando facultado para portar armas, e incluso asistir a sesiones del Cabildo con ellas; c) El Depositario General, etc.

El segundo grupo estaba formado por aquellos que en razón de sus cargos cumplían una misión que interesaba al Cabildo o le correspondía, pero que no gozaban de intervención directa en los asuntos municipales, y carecían de derecho a voto en el Cabildo. Lo integraban: a) El Procurador o Síndico de la ciudad que era el representante y defensor de los intereses municipales o comunales ante las autoridades concejiles y reales; b) El Mayordomo, encargado de la percepción y administración de los fondos municipales; c) El Escribano del Concejo, quien investía la calidad de Ministro de Fe y debía levantar actas de las sesiones municipales y llevar un libro de acuerdos; d) El Fiel Ejecutor, que estaba encargado de vigilar la exactitud de las pesas y medidas que usaban los mercaderes y regatones, para lo cual se encontraban bajo su cuidado todos los patrones oficiales de ellas.

### *FUNCIONARIOS AUXILIARES*

Los funcionarios auxiliares fueron empleados por los cabildos para la realización de obras de carácter subalterno, bajo la dirección y control de algún superior, siendo la mayor de las veces desempeñados por los capitulares.

Su número era limitado y dependía de la naturaleza, condiciones o ubicación de la población que debían servir. Así, había funcionarios encargados de: controlar el Plano Regulador de la ciudad, o Director de Obras, de la distribución y reparto de las aguas, si ello era necesario; del aseo y ornato de la población; del control de los gremios de comerciantes, artesanos, del ejercicio de las profesiones de maestro de escuela, de médicos, etc. Además del encargado de la organización de las fiestas, bastante abundantes en aquella época, especialmente religiosas.

### *SESIONES DE LOS CABILDOS. Los cabildos abiertos.*

Como toda institución colegiada, los cabildos realizaban sus funciones por medio de sesiones y éstas podían ser ordinarias o extraordinarias que correspondían a lo que se llamaba Cabildo Cerrado, y los cabildos abiertos.

Los cabildos cerrados celebraban sus reuniones en conformidad a una minuciosa reglamentación, que corresponde a lo que hoy se practica en los organismos de esta naturaleza y eran presididos por la autoridad real que se encontrara establecida en la respectiva población, la que no tenía otra intervención en los asuntos que se debatían.

## LOS CABILDOS ABIERTOS

A pesar de que la legislación indiana sólo contiene dos incidentales menciones a los cabildos abiertos, éstos tuvieron gran auge y desenvolvimiento en América, sobre todo en el período de los descubrimientos como en el inicial del movimiento de emancipación, fundado, exclusivamente, en la costumbre de los conquistadores y criollos, respectivamente.

Los cabildos abiertos se celebraban previa convocatoria por el Cabildo y eran presididos por los alcaldes ordinarios y los regidores.

En los primeros años de la conquista asisten a ellos todos los pobladores de las ciudades o villas, para pronunciarse sobre los problemas que los afectaban en común y que eran de tal envergadura que las autoridades permanentes no se encontraban facultadas para resolver. Buen ejemplo es la elección de don Pedro de Valdivia como Gobernador de Chile por el Cabildo Abierto de Santiago de 10 de junio de 1541.

Posteriormente, al finalizar la conquista, los cabildos abiertos adoptan una configuración distinta. Se limitó el derecho a concurrir a ellos a un número determinado de encomenderos o moradores, que representaban la naciente aristocracia criolla. Se excluyó, expresamente, a los oidores de las Reales Audiencias y demás miembros de dicho tribunal.

Con el objeto de controlar estas limitaciones, las personas facultadas para asistir a ellos eran citadas por escrito por el Ayuntamiento, sin admitirse la presencia de extraños. Este carácter tuvieron los cabildos abiertos celebrados en 1808 y 1810 en América.

Estas asambleas al tratar las diversas materias que se le sometían a su conocimiento, procedían a votar las proposiciones que se hicieran y los acuerdos adoptados en esta forma eran considerados como fiel reflejo de la voluntad ciudadana y su ejecución era obligatoria para todos los órganos regulares de la administración y Gobierno coloniales.

Las materias que se sometían a Cabildo Abierto eran de la más variada naturaleza y gravedad, generalmente afectaban la vida o las finanzas de las poblaciones o de sus habitantes.

El 20 de febrero de 1665, un Cabildo Abierto en Concepción, a los gritos de "viva el Rey y muera el mal Gobierno", destituye al Gobernador Antonio de Acuña y Cabrera, acusado de provocar con sus medidas arbitrarias la rebelión de los araucanos y, en su reemplazo, designa Gobernador provisional y Capitán General del Reino al veedor general del Ejército, Francisco de la Fuente Villalobos.

Sin embargo, en la realidad, como el Cabildo de Santiago se siente representante de la República por estar en la capital del Reino, sus acuerdos se consideran de trascendental importancia y se consideran como la expresión soberana de la voluntad popular.

En los comienzos del período republicano, los cabildos abiertos siguen celebrándose con regularidad.

Así, tenemos en Concepción el día 5 de septiembre de 1811, en el que se designa una Junta Provincial de Gobierno, integrada por don Juan Martínez de Rozas, Pedro Benavente y Roa, Luis de la Cruz, Bernardo Vergara y Manuel Vásquez Novoa y se despoja de sus cargos a los



diputados Luis Urrejola, Juan Urrejola y Juan Cerda, basándose en que no representaban fielmente los propósitos revolucionarios y nombrándoles reemplazantes.

El general don Francisco de la Lastra fue nombrado Director Supremo, en el Cabildo Abierto de Santiago el 7 de marzo de 1814.

Asimismo, el celebrado el 15 de marzo de 1817, en Santiago, ofrece al general José de San Martín el mando supremo del país. En vista de la negativa de San Martín, un segundo Cabildo Abierto celebrado al día siguiente designa Director Supremo al general Bernardo O'Higgins, y un Cabildo Abierto de 28 de enero de 1823 pone término a su gobierno.

Después de este pequeño recuento, podemos constatar que los cabildos abiertos constituyen la máxima expresión del poder político del Municipio y que son la expresión clara y determinante de la voluntad popular, y su influencia se ejerce plenamente sobre todo el cuerpo social, sin embargo, que, como hemos visto, el Municipio Colonial en Chile se encontraba en total decadencia.

No podríamos comprender ni las actitudes ni las acciones realizadas por los cabildos, si no analizáramos el trasfondo ideológico que los informa, que no es otro que la concepción sobre el poder que tenían los españoles.

En efecto, la doctrina española sobre la materia sostiene que el poder emana de Dios, es decir, es de origen divino, que se lo concede a la comunidad o República, según la terminología de la época y que ésta lo transfiere al Rey, es decir, a la casa reinante, por lo que no tiene la República que hacer la elección en cada caso, sino que está determinado por las normas sobre sucesión, que sólo debe prestarle acatamiento.

Si falta el Rey, por cualquier circunstancia, sea por muerte o incapacidad, entonces se revierte el poder a la República, la que debe proveer y elegir quien lo reemplace mientras se soluciona el inconveniente. Es más, puede, incluso, destituir al Rey si éste se convierte en tirano y no vela por el bien común de la República.

Esta doctrina es la que aplicaron los criollos al constituir las Primeras Juntas de Gobierno, mientras duraba la ausencia de nuestro bien amado Fernando Séptimo.

De esta manera, podemos comprender el papel de los cabildos en la vida institucional, que se nos presenta en un doble carácter:

Por un lado son y tienen atribuciones como una forma de delegación real, sin embargo, por otro, constituyen un poder aparte y representativo de las ciudades.

Hay, por consiguiente, una coexistencia de poderes, de un lado el Rey, los virreyes, gobernadores y audiencias, y de otro los cabildos. Acentúase esta diferencia en América por la acción de los conquistadores y se manifiesta en forma clara y determinante en la guerra de la independencia que pone frente a frente, de una manera general, a los cabildos y a los agentes de la Corona.

### ATRIBUCIONES DE LOS CABILDOS

Después de haber analizado los cargos y funcionarios, podemos concluir que las atribuciones de los cabildos coloniales fueron múltiples y varios, abarcando la totalidad de la vida de las poblaciones, sea política, judicial, administrativa y económica. Las que se manifiestan con mayor o menor intensidad en las diversas épocas, también, señaladas.

Nunca más en su historia volvería el Cabildo o Municipio en Chile y en América a poseer tal cúmulo de facultades que hacían ser el centro de toda vida comunal; sin embargo cabe, adelantando preguntas, ¿volverá a serlo por obra y gracia de la Constitución de 1980 en Chile?

Conviene recordar que cuando los aires de fronda comienzan a sacudir la modorra colonial, son los cabildos los que polarizan la creciente inquietud ciudadana. En su seno se concentran y se funden como en un vasto crisol las vagas aspiraciones, las ideas confusas, los deseos no claramente expresados, pero que son la evidente expresión de la necesidad de un cambio estructural del régimen, como apunta Alfonso Valdebenito en su obra sobre el Municipio.

Y en este sentido, para corroborar lo que hemos estado diciendo, es el Cabildo de Santiago el primero en iniciar la ofensiva. La actitud prepotente del Gobernador desata su sorda resistencia.

El centro de la lucha entre el Gobernador García Carrasco y los criollos era, precisamente, el Cabildo.

Tanto es así que, debido a la intensa y apasionada actividad desarrollada por el Cabildo de Santiago, se constituye la Primera Junta de Gobierno de Chile, como es de todos sabido.

Pero no se crea que allí se agotó su actividad, o depuso su actitud, como nos recuerda otro historiador, frente a la Junta adopta la arrogante actitud de un poder soberano frente a otro poder y hasta la instalación del Primer Congreso Nacional el Cabildo de Santiago hizo las veces de un organismo fiscalizador de los actos de la Junta de Gobierno, reclamando para sí el derecho de intervenir hasta en los aspectos tributarios y militares, que ni antes ni ahora eran estrictamente de la esfera municipal. Además, conviene no olvidar los cabildos abiertos que ya hemos señalado en los primeros días de la Independencia.

La evolución histórica en el período de Chile, independiente, puede dividirse en cuatro etapas bien diferenciadas: de transición, de ordenación jurídica, de la comuna autónoma y de la regionalización, la actual.

En los primeros años no se producen mayores innovaciones en el régimen municipal, la mayor parte de las disposiciones legales de la colonia siguen vigentes. Luego, el Municipio sujeto a los vaivenes de la política, experimenta sucesivas e importantes modificaciones. Pero si el Gobierno Republicano ha intervenido a menudo en la constitución, organización y funcionamiento de los municipios, mantienen éstos, a pesar de todo, su autoridad e influencia.

Desde 1810 a 1854, en que se dicta la primera Ley Orgánica de Municipalidades, se produce un largo período de transición, de acentuado carácter democrático. Pleno de tanteos y titubeos se desenvuelve, de acuerdo

con las normas tradicionales y consuetudinarias legadas por el régimen hispánico. Los primeros 23 años, o sea, hasta la dictación de la Constitución de 1833, se caracteriza por constituir una época de ensayos políticos y constitucionales, a través de los cuales Chile trata de organizarse y busca con fervor el camino de la perfección.

En este período el Cabildo Republicano y luego la Municipalidad tienen fundamentos casi, exclusivamente, constitucionales. Se caracteriza por el hecho de que los cuerpos legales pretenden limitar y encauzar a la Municipalidad y ésta, en su actividad reflejada en las Actas, da la impresión que se cerna más a la tradición secular y que había cierta rebeldía e intención de darse una mayor injerencia política que la que le correspondía por ley.

Es que el legislador buscaba primero que nada la estabilidad política de la naciente República y para eso organiza el Estado chileno con un gobierno central y fuerte, con sentido impersonal de la autoridad, caracterizado, principalmente, por su honestidad, de manera que pudiera constituirse en el árbitro absoluto de la vida social.

Una vez que lo logra adecuadamente, se dicta la Ley sobre Régimen Interior de 10 de enero de 1844, que otorga a los intendentes tales facultades que, incluso en ciertos y determinados casos, pueden suspender a las municipalidades en el ejercicio de sus funciones y, además, puede reorganizarlas a su entero arbitrio. Posteriormente, se dicta la ley de 8 de noviembre de 1854 sobre las municipalidades, que establece las normas sobre la vida y acción de ellas y significa el ordenamiento jurídico definitivo del régimen municipal, que se extenderá hasta 1891.

De ahí en adelante se terminan los arrestos de independencia y el poderío demostrado por los municipios y pasan a estar, absolutamente, subordinados al poder central, tanto en lo político como administrativo, de tal manera que sólo venían a ser una dependencia suya y un instrumento de Gobierno.

La Comuna Autónoma pone término al prolongado lapso de centralización política y administrativa del país. La ley que la crea fue promulgada el 22 de diciembre de 1891.

De acuerdo con ella, los intendentes y demás representantes del Ejecutivo sólo presiden la Municipalidad sin derecho a voto. En ausencia de ellos, del Gobernador o Subdelegado, preside el Alcalde, quien tiene, además, facultades para citar a sesiones extraordinarias especiales.

Crea, además, la ley la Asamblea de Electores, que tiene como misión hacer la elección de los municipales; votar el presupuesto y las cuentas de inversión; pronunciarse sobre la tasa de la contribución municipal; designar los tres vecinos encargados de fallar respecto de las cuentas municipales, deliberar sobre los acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales que contemplan sanciones de multa, etc.

Participan en las asambleas sólo los electores, vale decir, las personas inscritas en los Registros Comunales. Fue reemplazada en 1914 por la Asamblea de Contribuyentes, con análogas facultades.

La Comuna Autónoma subsiste hasta la dictación de la Constitución de 1925.

A partir de ella, las Asambleas Provinciales, cuya Ley Orgánica jamás se dictó, fueron reemplazadas por los intendentes respectivos, que al fiscalizar los organismos comunales terminaron con su independencia relativa.

Además, si bien en su artículo 105 otorgaba a las municipalidades importantes atribuciones, la realidad es que, en su mayor parte, son desempeñadas por organismos centralizados del Estado, quedando aquéllas reducidas a simples órganos de administración comunal de aseo, ornato, etc., con exiguos recursos que no les permiten ni siquiera realizar decorosamente dichas funciones.

De manera que si meditamos brevemente lo que hemos, sintéticamente, expuesto, podemos llegar a la conclusión que la política de los Austrias y de los Borbones se ha alternado en la consideración que la República le ha dado a nuestras municipalidades.

En el presente, el artículo 107 de la Constitución Política de 1980 establece que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, reside en una Municipalidad, la que está constituida por el Alcalde que es su máxima autoridad y por el Consejo Comunal respectivo, que tiene como finalidad satisfacer las necesidades de la comuna y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Dichos alcaldes serán designados por el Consejo Regional de Desarrollo respectivo, a propuesta en terna del Consejo Comunal. Este, a su vez, estará integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquéllas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública.

La Ley Orgánica de Municipalidades se encuentra pendiente en su tramitación legislativa.

## **LA REGIONALIZACION**

Chile se encuentra en estos momentos en pleno período de regionalización, que podríamos caracterizar como la búsqueda de la identidad nacional, a través de la identificación regional o zonal, es decir, la unidad a través de la variedad.

Para estos efectos, el país ha sido dividido en doce regiones, además de la Región Metropolitana, lo que es vastamente conocido por todos ustedes.

Nos preocupa la consideración de lo que es una región y los elementos necesarios para su definición.

Parafraseando a Ferdinand Braudel, pensamos, en primer lugar, que se trata de un área geográfica determinada, con su relieve, orografía, clima, vegetación, especies animales, etc., lo que, indudablemente, tiene gran importancia para el hombre, ya que influirá, necesariamente, en sus actividades productivas, sea agricultura, ganadería, industria, comunicaciones, etc., lo que a la postre determinará su alimentación, vestuario y habitación. Nos aclara más los problemas de esta área, si consideramos



el rubro habitación en dos regiones distintas: Arica y Magallanes, que tienen que tener una agricultura completamente diferente por razones obvias.

El espacio geográfico, que el hombre ha podido modificar y destruir, pero no tanto que lo haya alterado totalmente, condiciona en cierta medida su desarrollo y puede permitirnos explicar algunas peculiaridades que observamos en los grupos sociales que viven en ellos.

Además, las regiones son sociedades asentadas en los referidos espacios, que presentan características propias, que nos permiten diferenciar sus modas, formas de agruparse, constitución y estructura de las familias e, incluso, con grupos étnicos diferentes, como ocurre en la VIII y IX regiones con las reducciones indígenas. Dichos grupos sociales, si tienen estructuras diferentes, naturalmente, tendrán que tener organizaciones comunitarias también diferentes, que tendrán que ser estudiadas previamente, para su mejor comprensión.

Por otra parte, la región es un área cultural, es decir, un espacio en el que predomina la asociación de ciertos rasgos culturales, como pueden ser la consideración del tiempo, que no es lo mismo en una zona industrial que en una agrícola; las actividades culturales, como la danza y el baile, la música. A este respecto miremos sólo en esta materia el norte y Chiloé, que nos demuestran esas diferencias que nos preocupan.

Las regiones son, también, economías diferentes. Desde ya se diferencian en cuanto a extensión, recursos y habitantes. Y éstos, con una estructura diferente, como la distribución de ellos en agrícola y urbana, con una movilidad, morbilidad y mortalidad distintas; con una distribución en el espectro de actividades también diferentes, de edad, sexo, que las hacen diversas entre sí.

Pero, fundamentalmente, las regiones son mentalidades colectivas diferentes, producto de herencias, de creencias, de inquietudes, temores, transmitidos de generación en generación, las más de las veces inconscientemente, lo que le da una fisonomía propia y distinta de las demás regiones.

Creemos que estas mentalidades colectivas son determinantes en una región, y deben ser consideradas, prioritariamente, para una definición de una región o zona, porque es la que le proporcionará su fisonomía, su personalidad distintiva como tal.

En todo caso, no debemos olvidar, sin embargo, que regionalización no es nada más ni nada menos que elaboraciones que hace el hombre y, por lo tanto, tienen la característica de ser eminentemente culturales, y, como tales, sujetas a cambios y adecuación a la realidad siempre cambiante y que por la consideración de los elementos culturales comunes que ellas tienen nos permiten mantener nuestra identidad como nación.

La regionalización busca como uno de sus objetivos el desarrollo, como que existen los Consejos para ello. Y surge la pregunta, ¿qué desarrollo?

Creemos por la filosofía que impregna la acción, la búsqueda del bien común, el desarrollo no puede tener sólo una connotación económica. En efecto, el desarrollo del hombre como tal y, consecuencial-



mente, de la comunidad a que pertenece no se puede medir por la cantidad de bienes y servicios de que puede disponer, porque a lo mejor sin ellos el hombre y la sociedad pueden alcanzar la satisfacción de sus necesidades que son de orden material, pero, esencialmente, de orden espiritual y social.

Como ha dicho la Asamblea General de las Naciones Unidas: "El desarrollo debe tener como objetivo último el asegurar mejoras constantes del bienestar de cada uno y el proporcionar ventajas a todos. Si se deja perpetuar privilegios indebidos, extremos de riqueza y de injusticia social, el desarrollo no alcanza su meta principal. Hace falta una estrategia global del desarrollo que apele a la acción común y concentrada de los países en vías de desarrollo y de los países desarrollados, en todos los dominios de la vida económica y social".

En efecto, la realización integral de la persona no puede darse ni realizarse en manera alguna, si no es en medio de intrincadas relaciones sociales, el hombre es un ser social por excelencia, que realiza su perfeccionamiento dentro del grupo humano que por imposición de la realidad pertenece y dentro del cual debe tratar de lograr su plenitud de tal.

Lo que pide se le respete es lo que cada cual tiene como suyo, reconociendo a su vez la obligación de respetar en los demás, obteniéndose así un orden social adecuado a la justicia. Un orden que debe ser obligatorio para todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Un orden que debe estar al cuidado de la autoridad, que para ello existe.

El gran desafío del legislador es, entonces, resolver la ecuación entre el orden y la libertad, desafío recurrente en nuestra historia y que en el siglo pasado lo formulara acertadamente don Manuel Montt, al decir: "El imperio de la libertad y el orden en el gobierno público. No el de la libertad con mengua del orden, ni el del orden con mengua de la libertad: sino la justa armonía de estos dos principios salvadores de la República"; sin embargo, durante su gobierno se sacrificó la libertad al orden.

Y hasta ahora no ha encontrado el hombre otra forma de resolver adecuadamente esta ecuación, orden y libertad, sino a través del Derecho. Del Derecho objetivo, general y abstracto, que regula la convivencia social de ahora y del futuro, permitiendo el libre juego de la libertad y el orden dentro de una sociedad, de una sociedad eminentemente histórica, por lo tanto, sujeta a constantes cambios.

Un Derecho que permita el funcionamiento de la democracia, concebida como el derecho de los hombres a realizarse plenamente y a participar en la construcción de su propio porvenir.

Y el porvenir de nuestras sociedades es la democracia, el desarrollo, el cambio. El hombre que nuestras sociedades tienen que formar es el hombre de la democracia, del desarrollo humanizado y del cambio. O sea, de una democracia que ya no podrá estar limitada a un mínimo de garantías jurídicas, que protejan al ciudadano de la arbitrariedad del poder en una sociedad de subsistencia, sino que debe permitirle el participar de las responsabilidades y en las decisiones inseparables de una sociedad promocional, como lo sostiene el informe de Edgard Fauré a la UNESCO.

Sin embargo, la historia no es idilio. La democracia debe abrirse camino a través de innumerables obstáculos. El progreso de las técnicas, con la abundancia de bienes que ya procuran y la plétora que presagian, contiene en sí una promesa de justicia. Pero puede ser, también, fuente de iniquidades, de alienaciones y tiranías nuevas, concluye dicho informe.

La primacía del orden jurídico constituye la única garantía, el único seguro que una sociedad puede darse, para no incurrir ni en la anarquía ni en la arbitrariedad.

Pero cuidado, que podemos caer en la rigidez de las instituciones, fenómeno que Arnold Toynbee ha constatado en el curso de la historia de la humanidad, y que conduce a la decadencia de las civilizaciones, sociedades, diríamos nosotros.

Ciertamente que las universidades también enfrentan desafíos en este orden de materias, así como las escuelas de Derecho.

En nuestra Universidad, debemos dejar constancia que ella se ha adelantado a estudiar y analizar los problemas de la regionalización y, especialmente, de la municipalización de la educación y es así que ha tenido importante participación, asesorando primero a los organismos regionales, a través de sus facultades de Humanidades y Arte y Economía y Administración; en virtud de convenios celebrados con las diversas municipalidades de la región y del país, ha creado un Centro de Administración Educativa, con participación de dichas facultades y la de Ciencias Jurídicas y Sociales, con el alto patrocinio de OEA, el que ha tenido una extraordinaria acogida en el ámbito local, nacional e internacional, como que en los primeros días de mayo, OEA y dicho Centro y la Universidad de Concepción, realizaron un Seminario Taller sobre Regionalización Educativa en nuestra Universidad con gran éxito, por la profundidad con que se estudiaron los problemas de este campo,

Además, en el segundo semestre del presente año iniciará los cursos de Adiestramiento para los Jefes de los Sistemas Municipales de Educación de la VIII Región y demás personal que labora en ellos.

Nos preocupa, sí, nuestra H. Facultad y nuestra Escuela de Derecho, que creemos que enfrentan un desafío desde diversos ámbitos.

El somero análisis de las áreas que hemos señalado plantean una interrogante sobre el papel que nos corresponde en la investigación de la problemática pertinente y las soluciones jurídicas que debemos aportar. Porque no debemos olvidar que deberá estructurarse un área jurídica, constituida por el Derecho que se dictará para la regulación del sistema regionalizado.

Y si postulamos que la sociedad del futuro será una sociedad democrática, del desarrollo humanizado y del cambio, debemos considerar que uno de los factores y elementos para lograrlo es, precisamente, el Derecho. De tal manera que el Derecho se constituya en factor cultural de cambio.

En nuestra Escuela la investigación que actualmente se realiza servirá para el estudio y análisis de las soluciones legislativas adoptadas por los países americanos o de otros continentes, pero no se aviene con el estudio de la realidad social. Y aquí tendremos que recurrir a métodos

y técnicas que son ajenos a nuestro tradicional quehacer. La teoría y metodología de la investigación social ya no pueden permanecer ignoradas por nosotros, y en algún nivel del proceso enseñanza-aprendizaje deberán incorporarse.

Para ello deberemos repensar nuestro currículo y las diversas variables que se nos presentan para introducir en él materias tales como sociología instrumental, psicología social, antropología jurídica u otras, sea a nivel de pre o post grado.

Y, fundamentalmente, participar y exigir participación en la elaboración de los proyectos que se preparen para la dictación de la futura legislación en estos campos.

Y, por último, para ustedes, jóvenes alumnos, el desafío de la regionalización reviste una mayor amplitud, tanto desde el punto de vista de simples ciudadanos como desde el de profesionales del futuro.

En el primer caso, ustedes vivirán una sociedad regionalizada en todas las áreas que hemos señalado, con la problemática que creemos enfrentarán y esperamos que tengan la posibilidad de desarrollarse plenamente y, por ende, lograr el desarrollo de las sociedades en que vivan, en armonía vuestra libertad con el orden social.

Y como abogados del futuro tendrán, naturalmente, al ejercer la profesión, que velar por que el Derecho permita el libre desenvolvimiento de la sociedad democrática, sin anarquía ni arbitrariedad.

Hemos creído válidas estas inquietudes y no podíamos silenciarlas si hemos de ser consecuentes con una vida en los claustros universitarios, en la que se nos ha hecho carne el lema de nuestra Universidad, y, fundamentalmente, las enseñanzas de nuestro siempre recordado ex-decano, don Rolando Merino Reyes, que postulaba que para lograr "el desarrollo libre del espíritu", la Universidad debe estar abierta a los cuatro puntos cardinales de la cultura y del espíritu.

Concepción, junio de 1983.