Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 203
AÑO LXVI
ENERO - JUNIO 1998
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986

BIBLIOTE

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

PROBLEMAS JURIDICO-POLITICOS QUE DEBEN ABORDARSE EN EL PROCESO DE REGIONALIZACION

OSVALDO OELCKERS CAMUS
Profesor
Universidad Católica de Valparaíso
Universidad de Valparaíso
Universidad Adolfo Ibáñez

1. LA REGIONALIZACION COMO PROCESO EVOLUTIVO

El sistema de regionalización constituye en sí un proceso dinámico, cuyo origen se encuentra en los Decretos Leyes Nos. 573 y 575 de 1974, que crearon una fórmula de organización eminentemente centralizada, desconcentrada territorialmente, en razón de los fuertes vínculos de jerarquía en que se estructuraba dicho sistema. Efectivamente, el rol del Presidente de la República y de sus Ministros, la débil decisión de trasladar mayores competencias a las regiones, la dependencia de las autoridades regionales, e incluso locales, además de grandes facultades de control expresadas en el art. 31 del D.L. 575/74, impidieron que la regionalización lograra una consolidación de la necesaria autonomía decisional que requería el sistema. Pero no por ello debemos desconocer el enorme esfuerzo desconcentrador y cuasi descentralizador que se produce en el inicio del proceso y que se proyecta en toda la década 1980-1990. La división territorial; el establecimiento de secretarías regionales ministeriales; la creación de los consejos regionales; la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; el DL. Nº 1.289 Orgánico de Municipalidades, son todos ejemplos de estos primeros esfuerzos regionalizadores desconcentradores.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1991, efectuada por la Ley Nº 19.097 y, luego, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Ley Nº 19.175, se produce un enorme avance en este proceso de regionalización, acercándonos a un sistema de organización parcialmente descentralizado en el nivel regional, y a uno descentralizado en los niveles locales, con la Ley 18.695 y sus modificaciones.

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Personalmente, estimo que la modificación a la Carta Fundamental introducida por la Ley N° 19.097 y la propia Ley de Gobierno y Administración Regional son, sin duda, de gran envergadura y relevancia, pero que se sitúan a medio camino en la satisfacción de los propósitos regionalizadores.

Efectivamente, la reforma señalada mantiene la forma unitaria de nuestro Estado, consagra un Estado unitario descentralizado, o desconcentrado en su caso, de acuerdo a lo que disponga la ley. Pues bien, la descentralización y desconcentración referidas son, al tenor de la reforma, procesos únicamente administrativos, no políticos, legislativos ni judiciales. En otras palabras, son procesos que atañen sólo a una de las tres subfunciones del Poder Ejecutivo, quiero decir a la subfunción administrativa, la cual consiste en satisfacer, de manera regular y continua, las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos y demás organismos creados por la ley para ese objeto (art. 3° de L.O.C.B.A.E. N° 18.575)

La reforma, entonces, impone a la ley la tarea de hacer que la administración de nuestro Estado unitario sea funcional y territorialmente descentralizada, así como también que lo hoy concentrado en los ministerios y servicios públicos que funcionan en Santiago pase a ser, con las salvedades del Ministerio del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa y Secretaría General de la Presidencia, territorialmente desconcentrados en las regiones.

Cabe sostener sí, que ella fue concebida sólo como una etapa, seria e importante, en el largo y difícil proceso de regionalización, el cual evidentemente requiere muchas décadas y, como hemos dicho, variadas fases sucesivas de evolución.

2. *ENFOQUES DE LOS PROBLEMAS Y SOLUCIONES EN EL PROCESO REGIONALIZADOR*

2.1. En los principios de gobierno y administración

Del análisis constitucional y legal podemos señalar que dos son los conceptos fuerza del sistema, en lo que se refiere a la ejecución de determinadas competencias por los órganos regionales. Me refiero a los conceptos de gobierno y administración que utilizan los arts. 99, 100 y 104 de la Constitución Política, y los arts. 1° y 13 de la Ley N° 19.175.

Es del todo conveniente analizar estos conceptos de gobierno y administración, toda vez que el intendente, de acuerdo a la normativa constitucional y legal, posee un doble marco de competencia, a saber, las relativas al gobierno interior de cada región y las que posee como órgano ejecutivo del gobierno regional.

En términos muy generales, puede definirse la actividad de gobierno como aquélla vinculada a las decisiones más relevantes en la conducción del aparato público; constituye así, una labor de dirección. De la actividad administrativa puede decirse que consiste justamente en la ejecución de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias de gobierno.

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Por otra parte, la función política siempre se ha caracterizado por su autonomía o libertad de acción. Es una actividad discrecional, condicionada únicamente por los preceptos constitucionales, no sujeta a un control jurisdiccional, sino que político, generando en consecuencia una responsabilidad de tal carácter. La actividad administrativa, en cambio, se caracteriza por encontrarse limitada por la ley y sometida a diferentes tipos de controles, especialmente el control contencioso administrativo.

La actividad administrativa, en cambio, consiste en la ejecución de los cometidos estatales, esto es, una actividad de acción, de gestión y servicio en vistas del interés público. Por lo mismo, las competencias administrativas se asocian al cumplimiento regular de los servicios públicos y a la aplicación de las leyes.

En seguida, la función de gobierno se relaciona por otra parte con todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa del país.

También, la función de gobierno se materializa en la formulación de planes, es decir, la fijación de metas y la elección de los medios adecuados para cumplir los cometidos estatales, definidos por la autoridad gubernativa. La formulación de un plan responde a la necesidad de lograr la mayor coordinación del esfuerzo colectivo y propender a la unidad de acción. Ahora, la ejecución concreta del plan constituye una manifestación de actividad administrativa.

Otra característica distintiva de ambos conceptos se refiere a que la actividad de gobierno generalmente es centralizada; en cambio, en razón de la organización, la actividad administrativa puede ser centralizada, desconcentrada o descentralizada.

Esta doble concepción de las competencias asignadas a nivel regional determina que el intendente actúa en competencias de gobierno como un órgano desconcentrado del Presidente de la República, en cuanto que este funcionario es su representante natural e inmediato en la región. Existe un vínculo de subordinación que une al intendente con el Presidente de la República respecto a asuntos de gobierno. Este se manifiesta en las dos facultades presidenciales consagradas en el inciso primero del Art. 100 de la Constitución Política:

— El Presidente está facultado para dar órdenes e instrucciones al intendente. Complementa esta disposición el art. 99 de la LOCGAR, que dispone que los gobiernos regionales y los intendentes se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

— El carácter de exclusiva confianza del cargo de intendente, lo que significa que éste será nombrado por el Presidente y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza.

Por lo pronto, en materias que constituyen competencias de gobierno en la región, el vínculo jerárquico con la autoridad central a través del Ministerio del Interior es total.

Pero por otra parte, el intendente regional también ejerce competencias de administración en la región, en cuanto es el ejecutivo del gobierno regio-

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

nal que, junto al consejo regional, compone el denominado gobierno regional, al que se le ha otorgado constitucionalmente personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, conceptos ambos que unidos a la autonomía decisional respecto de las competencias atribuidas por la ley, definen al gobierno regional como un ente descentralizado territorialmente en el plano administrativo.

De ahí que, en el ámbito regional, podamos decir que conviven dos sistemas de organización administrativa bajo una misma figura de conducción que es el intendente: el sistema desconcentrado, en el ejercicio de competencias de gobierno, y el sistema descentralizado, en el ejercicio de competencias administrativas propias del intendente (como órgano ejecutivo del gobierno regional) y propias del consejo regional, que es presidido por el intendente pero sólo con derecho a voz y a voto dirimente, en aquellos casos en que no se exija un quórum especial.

Se produce, pues, la paradoja que el intendente, de exclusiva confianza del Presidente de la República y jerarquizado a él, es además el órgano ejecutivo del gobierno regional, que a su vez está compuesto por él mismo y el consejo regional, y que, siendo descentralizado será también independiente y autónomo frente a los órganos centralizados de la Administración del Estado. En este caso, los entes centralizados, normalmente los Ministerios y el Presidente de la República, sólo podrían tener injerencia en determinados controles de tutela establecidos específicamente por la ley en determinadas materias de especial relevancia.

Esta situación, a nuestro entender, debe ser en un futuro próximo abordada por el legislador, pues no puede ubicarse el intendente en ese doble plano, perjudicando el proceso descentralizador de la regionalización. Algunas soluciones posibles serían:

a) Debe estudiarse la factibilidad de dictar una norma que desvincule al intendente de su relación jerárquica con el Presidente de la República cuando ejerce competencias de administración como ejecutivo del gobierno regional o exprese su voto dirimente en el consejo regional, o cuando controla, por reclamo de ilegalidad, los actos del gobierno regional (art. 102 LOCGAR). Lo anterior es sin perjuicio de los controles de tutela de la Administración centralizada que establezca la ley y que deben recaer en algunas materias esenciales que determine el propio legislador. De alguna forma esta solución se encuentra contemplada en la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración Pública, en su art. 31, que rige para la Administración centralizada y que señala que el jefe del servicio centralizado desconcentrado no quedará subordinado al control jerárquico ministerial cuando la ley le confiera competencia exclusiva en alguna materia.

b) Una segunda fórmula, dentro de un proceso evolutivo, sería desconectar la figura del intendente de la de ejecutivo del gobierno regional. El primero se mantendría en su carácter de órgano desconcentrado, representante del Presidente de la República y ejerciendo competencias de gobierno, y la segunda sería una autoridad distinta ejerciendo competencias de administración.

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En cuanto a la generación de las autoridades del gobierno regional, cabe también reiterar que conceder la calidad de órgano ejecutivo y de presidente del consejo regional al intendente, funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, conspira contra la independencia que se quiere reconocer a los gobiernos regionales y, en lo técnico, desdibuja de alguna manera los rasgos de una descentralización administrativa de base territorial. Una eventual reforma podría considerar las siguientes soluciones que conllevan una menor o mayor profundidad del proceso.

Diferenciar en forma absoluta el ejercicio de las funciones de gobierno y administración en la región. Para tal efecto, el Presidente de la República podría designar en cada región un funcionario –sea que se llame o no intendente– al que sólo le correspondan funciones de gobierno interior y que no intervenga de manera alguna en la administración de la región, pudiendo también el Presidente de la República nombrar al ejecutivo del gobierno regional, pero en una persona distinta y sin que lo pudiera remover, y durante un plazo determinado.

En otra hipótesis habría que decidir a qué órgano corresponderá la administración de la región. Una opción consiste en entregarla sólo al consejo regional, representado por un presidente que tenga la misión de ejecutar las decisiones adoptadas por este órgano colegiado. Otra alternativa es mantener la orgánica actual del gobierno regional, pero reemplazando al intendente como órgano ejecutivo del mismo, y entregando tal responsabilidad al presidente del consejo regional.

Este esquema de separación entre las autoridades responsables del gobierno y administración de la región representa un avance importante en pro de la autonomía de los gobiernos regionales, considerando que las funciones y atribuciones que poseen, incluso si no se incrementan, están orientadas a la dirección superior de la región y exceden con mucho la noción tradicional de administración, circunscrita a la ejecución de leyes y resoluciones administrativas.

En cuanto al origen del presidente del consejo regional, puede establecerse que sea elegido por sus pares. Sin embargo, no parece conveniente adoptar este diseño en tanto el cuerpo colegiado encargado de representar a la comunidad regional continúe siendo elegido indirectamente, pues probablemente esta circunstancia restaría fuerza a la representación de los intereses regionales, tanto ante el nivel central como en la propia región. Se trataría, por así llamarla, de una elección doblemente indirecta.

Si, por el contrario, se opta por la elección directa de los miembros del consejo regional entonces esta solución se vuelve más plausible, aunque quedará sujeto en el desempeño del cargo al control que ejerzan sobre él los propios consejeros, debiendo diseñarse al efecto procedimientos de elección y remoción.

En el caso que el consejo regional sea elegido directamente por la ciudadanía, también podría ser elegido así el presidente de este órgano, lo que evidentemente le otorgaría mayor fuerza ante las autoridades del gobierno central y ante los propios consejeros, de quienes no dependería para mantenerse en el cargo.

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Por lo demás, no sólo existe la posibilidad de transitar a un sistema de elección popular de consejeros, toda vez que podría adoptarse un mecanismo mixto, y conforme al cual un porcentaje de los consejeros es elegido por la ciudadanía y otro porcentaje representa a las comunas de la respectiva región.

En cualquiera de estos casos, el presidente del órgano colegiado regional debería tener las atribuciones que hoy corresponden al intendente en su carácter de órgano ejecutivo del gobierno regional, más algunas propias de la función administrativa que éste actualmente posee como representante del Presidente de la República. No obstante, una reforma de esta naturaleza debería tomar una serie de resguardos en materia de coordinación entre los niveles nacionales, regionales y locales de administración, cuyo nexo descansa actualmente en buena medida en la figura del intendente.

Con cualquiera de estas fórmulas, preferentemente la última, se lograría dar un paso importante en vistas a una real descentralización del gobierno regional, desvinculándolo totalmente de la administración ministerial centralizada y del Presidente de la República que se constituye en la cúspide de esa jerarquía.

En teoría, una reforma de este tipo en nuestro país no debería representar mayor problema, pues la estructuración de las funciones de gobierno y administración en la región, al menos en letra de la ley, permite distinguir claramente entre una y otra representación: la nacional y la regional; de suerte que el problema está dado principalmente por la radicación de ambas en una sola persona.

Dicho en otras palabras, las funciones que hoy ejerce el intendente como órgano ejecutivo de un ente descentralizado, enumeradas en el art. 24 de la LOCGAR, deberían estar siendo ejercidas con la misma independencia del poder central que la que podría ostentar quien fuese elegido por el propio consejo regional para desempeñar este papel.

Con todo, debería hacerse el consiguiente examen del régimen competencial de ambas autoridades, con el fin de precaver dificultades futuras. En este sentido, las competencias que podrían presentar problema son las otorgadas al intendente por las letras j), k), l) y ñ) del art. 2 de la LOCGAR, por la similitud que guardan con funciones conferidas al gobierno regional por la circunstancia de acercarse más a la órbita de la función administrativa que a la de gobierno interior, razones por las cuales también sería conveniente plantear desde ya la posibilidad de trasladarlas a la esfera de competencias del gobierno regional. Sin embargo, principios como el de jerarquía de las normas, el de legalidad y el de la esfera de intereses propios permitirían solucionar el punto, incluso en el evento de no hacerlo expresamente la ley.

2.2. En la autonomía decisional

Naturalmente que esta autonomía en la toma de decisiones, conforme a las competencias y atribuciones que la Ley N° 19.175 ha entregado a los órganos regionales se refiere fundamentalmente a las atribuciones que le corresponden al gobierno regional (tanto al ejecutivo de él, como al propio Consejo Regional) y jamás respecto del intendente en el ejercicio de las competencias de go-

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

bierno en que se encuentra jerarquizado al Presidente de la República.

Esta autonomía decisional debemos siempre vincularla con atribuciones y competencias administrativas, y muy restringidamente con competencias normativas. Estas últimas se ejercen por el consejo regional en la aprobación de reglamentos regionales, subordinados a la ley y a los reglamentos supremos nacionales. Por lo tanto, no constituyen una posibilidad real de generar una normativa relacional en la región. Su campo es muy limitado. Se referirán principalmente a aspectos administrativos internos del propio gobierno regional y muy excepcionalmente permitirán esta autonormatividad regional de relación con los administrados.

El principio general en esta materia es la existencia de una legislación común para todas las regiones, sin que ellas tengan facultades para alterar o crear normativa propia en lo que se refiere a sus estatutos legales y reglamentarios superiores.

Por lo pronto, la autonomía decisional hay que entenderla dentro de esta característica del Estado unitario que, más que autonomía, es una verdadera autarquía.

Pues bien, la autonomía decisional -así le llamaremos- conforme a sus estatutos legales tiene un contenido eminentemente administrativo, correspondiente a competencias de ejecución.

No está de más insistir en este momento y conforme a lo antes dicho la conveniencia de corregir el problema terminológico que ocasiona el uso de la expresión gobierno regional aplicada a un órgano de administración, de ahí que sería conveniente enmendar este error en la primera reforma que se promueva en esta materia.

Más allá de la personalidad jurídica concedida a los gobiernos regionales para el ejercicio de sus funciones y del carácter democrático de sus autoridades, se pueden enumerar otras claves constitucionales que ilustran sobre el grado de autonomía de que se les ha dotado. En el caso de la suficiencia económico-financiera para dar cumplimiento a los fines que les han sido asignados y el de las competencias que se les han conferido.

Como sucede con todo órgano de la Administración del Estado, las competencias referidas se determinan en razón de las funciones que les han sido encomendadas como de las atribuciones que la ley les entrega para dar cumplimiento a éstas.

Si bien las funciones de los gobiernos regionales serán analizadas más adelante, deseamos detenernos precisamente en su relación con las atribuciones que han sido otorgadas al gobierno regional. En el listado que el art. 20 LOCGAR hace de las atribuciones de estos gobiernos se nota la falta de aquellas "potestades superiores" que la doctrina coincide en reconocer a los entes territoriales; a saber, las potestades normativa, sancionatoria, impositiva, expropiatoria, entre otras. No hallamos ninguna de estas notas en las atribuciones del gobierno regional, quizás con la sola salvedad del reducidísimo margen de la potestad reglamentaria que le ha sido reconocida, lo cual constituye una importante diferencia con lo que acontece en el ámbito local.

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En verdad, la mermadísima lista de atribuciones del gobierno regional contrasta con las numerosas funciones que se le han entregado, sin embargo, cualquier reforma en esta materia debería ir precedida de una identificación precisa de las actuaciones que hoy les están vedadas y que son necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

También cabe señalar, a propósito de las funciones de los gobiernos regionales, que la distribución competencial es crucial para la determinación de los grados de autonomía de un ente. En efecto, el sólo análisis de este punto arrojará luz sobre el tipo de autonomía que se está concediendo a un ente, pues no basta que una Constitución señale que otorga autonomía política a sus regiones, si luego la revisión de sus competencias hace concluir que sólo posee funciones administrativas de ejecución.

Con todo, no parece plausible, dada la complejidad de los asuntos públicos, pensar que esa distribución deba apuntar a "listas" de atribuciones exclusivas, por el contrario, lo corriente será que la región concurra con órganos del nivel central del Estado y otros órganos de la administración pública a la atención de los intereses públicos. Lo determinante para enfrentar esta distribución es, al menos, fijar los niveles en que se interviene en los distintos sectores, es decir, determinar quién dicta las normas generales sobre una materia, quién desarrolla esas normas, quién planifica, quién ejecuta, quién vigila su cumplimiento, etc.

Naturalmente no se puede evitar que esta distribución sea fuente de conflictos, pero el ordenamiento jurídico debe establecer principios y procedimientos de coordinación que permitan resolverlos. En Chile, la Constitución Política de la República y la LOCGAR muestran varios ejemplos de normas expresamente destinadas a asegurar la coordinación, muchas de las cuales conceden un papel preponderante a la figura del intendente, de intermediación entre los niveles central y local de administración. En este sentido, numerosas normas de la LOCM y de la LOCGAE constituyen precisamente aplicación del art. 115 de la Constitución, lo cual, por cierto, no implica negar la posibilidad de sumar a ellas otras disposiciones destinadas a perfeccionar la coordinación entre los organismos del Estado y sus autoridades y a superar conflictos negativos y positivos de competencia.

En estrecha relación con el tema de las competencias, quisiéramos abordar dos preceptos de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración que contribuyen a fijar los límites de la autonomía regional.

De acuerdo con el art. 67 de la LOCGAR los gobiernos regionales, para efectos de lo previsto en el art. 103 de la Constitución, podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la Administración Central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades.

Continúa más adelante señalando que los antecedentes serán analizados por los ministerios y servicios públicos involucrados, los que deberán evacuar un informe dentro de los sesenta días siguientes a la recepción de la documentación respectiva, y que dicho informe y el que, a su vez, deberá expedir el

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Ministerio del Interior serán entregados al Presidente de la República para su consideración sobre la materia.

Por su parte, y en lo pertinente, el art. 103 de la Constitución dispone que "la ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la Administración del Estado, así como la transferencia de competencia a los gobiernos regionales".

El referido art. 67 nos parece importante, en primer lugar, porque podría constituir una vía de solución al entrecruzamiento de competencias. Al efecto, es una herramienta bastante más fina que las enumeraciones legales, que –por su propia naturaleza– nunca podrá prever todas las fronteras particulares de una materia, ni arbitrar medios de completa coordinación.

Otra proyección clave dice relación con el camino que a primera vista parece abrir para un avance diferenciado entre regiones en el proceso descentralizador, de acuerdo con la aptitud e interés de cada una de ellas por asumir nuevas responsabilidades.

Es además importante porque de algún modo podría facilitar la creación de servicios públicos regionales, que constituyen un añadido indispensable a la consolidación del proceso descentralizador.

Sin embargo, hemos considerado pertinente detenernos en esta norma, pues plantea los siguientes problemas de carácter jurídico:

En primer lugar, la Constitución está ordenando que sea una ley la que determine la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y podría pensarse que ese mandato lo está cumpliendo el art. 67 de la LOCGAR, al señalar un procedimiento de solicitud y análisis de antecedentes. No obstante, este precepto nada dice acerca del desenlace de tal procedimiento, limitándose a señalar que la solicitud y el informe deberán ser entregados al Presidente de la República para su consideración y omitiendo toda referencia al acto idóneo para efectuar dicha transferencia.

Por otra parte, no puede pensarse que el Presidente quede facultado por el art. 67 LOCGAR para adoptar una decisión al respecto y cercenar, a través de un decreto supremo, atribuciones que están concedidas por normas de rango legal a otros órganos de la Administración del Estado, pues se lo impide el principio de jerarquía de las normas, de acuerdo con el cual –en lo que nos ocupa– los actos administrativos no pueden vulnerar reglas dictadas en ejercicio de la potestad legislativa. Recordemos en este extremo que las funciones y atribuciones de los servicios públicos, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o de las municipalidades, son materia de ley, así como la decisión de crear o suprimir estos órganos (arts. 62 Nº 2 y 60 Nº 14 CPR), de modo que sólo por ley pueden reasignarse estas funciones y atribuciones de un órgano a otro. Lo dicho resulta especialmente claro si pensamos en organismos o servicios funcionalmente descentralizados, a los que el art. 67 LOCGAR se refiere expresamente.

Frente a esta situación podría sostenerse que el art. 67 es precisamente una norma de carácter especial que prima por sobre este esquema general de atribución de competencias, dictada por expresa habilitación del art. 103 CPR. Sin embargo, ni la letra de la ley ni su historia permiten arribar a esta solución de excepción.

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El art. 67 LOCGAR tampoco puede considerarse un caso de delegación legislativa, en cuya virtud el Presidente pudiera normar cuestiones que son materia de ley, especialmente en virtud de dos razones. Primero, tales delegaciones son de carácter temporal, y segundo, no pueden extenderse a materias que deban ser objeto de ley orgánica constitucional, y debe tenerse presente que se entiende que las funciones y atribuciones de los gobiernos regionales lo son.

En virtud de lo dicho, es necesario concluir que se precisa la dictación de otra norma de rango legal, que efectivamente transfiera la competencia solicitada por el gobierno regional. Es evidente que con esta interpretación la norma comentada pierde bastante proyección, pese a las intenciones que pudieran haber tras su redacción. Sin embargo, podría reformarse a objeto de imponer, al menos, alguna obligación al Presidente de la República, por ejemplo en términos de dar respuesta fundada a la solicitud de los gobiernos regionales.

Otra reforma posible, que exigiría alterar tanto la Constitución como la LOCGAR, consiste en diseñar efectivamente un procedimiento acabado de transferencia de competencias en favor de los gobiernos regionales. Precisamente porque se trataría de un régimen excepcional, es necesario que se prevean todos los trámites para efectuar el traspaso, ya que no es posible aplicar por analogía los principios generales que rigen al efecto.

Pertinente a este punto resulta también revisar el art. 101 LOCGAR, pues repara, cuando menos, en la necesidad de un paso posterior a lo previsto en el art. 67, aludiendo al caso en que tal traspaso puede operarse por medio de un "convenio". Sin embargo, también esta modalidad puede merecer reparos, pues si bien la mayoría de los entes públicos, personificados o no, están autorizados para celebrar convenios en materias de su competencia, éstos no pueden importar el traspaso de las potestades y de la responsabilidad que la ley les ha confiado, de manera tal que el citado convenio no tendrá la virtud de transferir en propiedad competencias al gobierno regional sino sólo trasladar temporalmente determinadas responsabilidades.

Otro caso relevante es la potestad reglamentaria de los gobiernos regionales. Ella la encontramos en los arts. 16 letra d), 20 letra a) y 24 letra g) de la LOCGAR en un reconocimiento de la potestad reglamentaria del gobierno regional. En efecto, el art. 16 letra d) señala que será función del gobierno regional "dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los Decretos Supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el *Diario Oficial*". Por su parte, el art. 24 letra f) señala que el intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, deberá "proponer al consejo regional los proyectos de reglamentos regionales que regulen materias propias de la competencia del gobierno regional".

El art. 20 a), en esta misma línea, señala que entre las atribuciones del gobierno regional está la de "aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes, no pudiendo establecer en ellas, el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen".

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Todos estos imperativos llevan a sostener que se tratará de simples reglamentos de ejecución, que facilitan la aplicación y cumplimiento de las leyes, dado que el legislador exige el ajuste a un texto legal anterior, y considerando que ellos sólo podrán tener relación con las competencias del gobierno regional, es decir, nunca excederán el terreno de la función administrativa.

Pero existe también, aparentemente, otra limitación. El citado art. 20 se refiere a reglamentos cuya dictación las leyes encomienden al gobierno regional. En otras palabras, pareciera que la habilitación no es directa, sino que se requiere otra ley que expresamente diga, para una materia en particular, que el gobierno regional la reglamentará, lo cual se ve reafirmado, principalmente, por la ubicación que tiene esta norma, esto es, dentro del artículo que enumera las atribuciones del gobierno regional.

La importancia de dicha ubicación se relaciona con el concepto de competencia, pues sabemos que la asignación de una función por sí sola no habilita para actuar, sino que es menester que esa función se cumpla por medio de las herramientas que expresamente la ley entrega al órgano de que se trate (las atribuciones). Sólo la consideración de ambos elementos, función y atribución, nos dan la verdadera medida de la competencia de un órgano y, por tanto, de la legalidad de su actuar.

Incluso más, según consta en actas, a propósito de la frase "que le encomienden las leyes" que se agregó al art. 20 letra a), en el seno de las Comisiones Unidas de Gobierno Interior y Constitución del H. Senado, se dijo que "leyes posteriores irán encomendando al ámbito regional, de acuerdo con sus características específicas, un grado de competencia para señalar las pautas de su aplicación".

En virtud de esta conclusión, a la que de algún modo fuerza la letra de la ley, la potestad reglamentaria del gobierno regional se ve muy disminuida, incluso frente a la que gozan los municipios. Ante esta situación, podría eliminarse del texto del art. 20, letra a), LOCGAR, la expresión "que le encomienden las leyes", a fin de evitar la duda que suscita acerca de la necesidad de una habilitación expresa y particular para cada reglamento regional, como parece desprenderse de la letra y de la historia de esta disposición.

Antes de proseguir, quisiéramos anotar la falta de aplicación de los dos instrumentos a que nos hemos referido precedentemente; falta de aplicación que no podemos atribuir sin más a las limitaciones indicadas, pues ni siquiera ha existido oportunidad de conocer la interpretación que darían a estas dos normas los órganos competentes para efectuar tal interpretación.

Ambos instrumentos representan un gran potencial para las regiones, entre otras razones porque permitirían el desarrollo diferenciado de éstas, que es el principal motivo para pasar de un sistema uniforme de administración de los intereses públicos, propio del Estado unitario centralizado, a un régimen que respete la distinta realidad de cada comunidad regional, sea a través de la descentralización de funciones administrativas o incluso de gobierno.

Otra forma que ayudaría a consolidar la autonomía de los gobiernos regionales dice relación con su capacidad de asociarse con terceros para el cumpli-

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

miento de sus fines, tanto en los términos que prevé el art. 104 CPR, que podrían ser desarrollados por la LOCGAR con todas las precauciones que exija el resguardo del interés público, como a través del reconocimiento de una atribución genérica de celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado, sin que ello signifique trasladar el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

También se podría revisar la conveniencia de mantener la obligación impuesta por el art. 99 LOCGAR a intendentes y gobiernos regionales, en el sentido de tener que relacionarse con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior, especialmente considerando que no proviene de un mandato constitucional. Ciertamente este precepto sólo se refiere a la obligación de "relacionarse" y no de vínculos de jerarquía o subordinación, sin embargo, la participación de esta Secretaría de Estado en la relación particular de cada gobierno regional con el Presidente de la República puede obstaculizar el desenvolvimiento autónomo de los gobiernos regionales, al no especificarse debidamente por la ley los controles de tutela a los que estará sometido,

Al respecto, es menester parangonar la situación de los gobiernos regionales con la de las municipalidades, pues el estatuto orgánico de estas últimas, que les concede personalidad jurídica y patrimonio propio de modo análogo a lo que ocurre con los gobiernos regionales, y que también les asigna una universalidad de fines, no les impone ninguna obligación parecida.

2.3. Problemas en torno a la organización del gobierno regional

La organización del gobierno regional para desempeñar las funciones y ejercer las atribuciones encomendadas por la ley ha sido mínimamente desarrollada por ésta, y su estado podría ser catalogado de precario.

En efecto, la ley sólo contempla la existencia de una secretaría ejecutiva del consejo regional para su funcionamiento.

En cuanto al personal de este ente, solamente en abril de 1995 se dictó la ley de plantas de los servicios administrativos de los gobiernos regionales.

En consecuencia, dos son los apoyos del ente regional: la mencionada secretaría ejecutiva y la planta asignada por la ley.

1) Secretaría Ejecutiva del consejo regional

Este es un órgano asesor, cuyo objetivo es facilitar la labor del consejo regional. A su cargo se encuentra un secretario ejecutivo, designado por el consejo.

Las funciones de este secretario, que se regirá por la legislación laboral común, dicen relación con temáticas administrativas, tendientes a procurar el normal desarrollo de las sesiones del consejo, como la de ser el ministro de fe del mismo. Es decir, no se trata de un órgano especializado en las diferentes materias de competencia del consejo regional.

El hecho anterior refleja la inexistencia de un ente técnico de asesoría para el consejo, lo cual, pensamos, perjudicará su funcionamiento, dado que sus miembros no son expertos en todos los asuntos sometidos a su consideración.

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Esta situación, creemos, debe ser mejorada en el corto plazo, para que este órgano colegiado pueda hacer un uso completo y adecuado de todas sus atribuciones, logrando de esta forma un paso importante para la descentralización del país.

2) Ley de Plantas de Personal de los Servicios Administrativos del Gobierno Regional

El día 3 de abril de 1995 fue publicada en el *Diario Oficial* la Ley Nº 19.379 que fija Plantas de Personal de los Servicios Administrativos de los Gobiernos Regionales, y que representa un importante avance en la consolidación del gobierno regional.

No obstante la relevancia de esta ley, a ella puede formularse una importante crítica. Los cargos de exclusiva confianza según el art. 1°, inciso final de la Ley Nº 19.379, dependerán del intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional.

Como se señaló al comienzo de este trabajo, el intendente desempeñará tres funciones, pudiéndose presentar problemas entre ellas, por lo cual aparece aconsejable que los funcionarios de exclusiva confianza del gobierno regional dependan de una autoridad diferente del intendente, quien es uno de los órganos que componen el gobierno regional. De seguir con esta política, se mantiene una clara preeminencia del intendente sobre el consejo regional, el cual no cuenta con personal de su confianza.

En otras palabras, el intendente tendrá dos equipos de trabajo, uno el que le corresponde como intendente y otro como jefe del gobierno regional. Por esta razón, se propone que el personal de exclusiva confianza del gobierno regional dependa exclusivamente del consejo regional.

El art. 68 LOCGAR señala que el intendente, en su función de ejecutivo del gobierno regional, contará con una División de Administración y Finanzas, y con otra, de Análisis y Control, cuyo personal deberá ser llenado con los cargos que señala la ley mencionada, no pudiendo crear nuevas divisiones.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que existen ciertas carencias importantes en la organización del gobierno regional, para que éste pueda realizar sus funciones y ejercer las atribuciones conferidas por la ley.

Entre las más importantes, estarían las siguientes:

1) Secretario por comisiones de trabajo.

En la práctica, todos los gobiernos regionales del país se han organizado en comisiones para realizar su trabajo. En consecuencia, sería importante que cada una de estas comisiones contaran con un secretario ejecutivo, quien sea el ministro de fe de la comisión y el encargado de preparar las sesiones de la misma, recopilando datos, enviando las citaciones, confeccionando la tabla y otras de índole administrativas.

Es decir, si el consejo regional cuenta con un secretario ejecutivo, esta figura debería repetirse en cada comisión de trabajo, con funciones similares.

2) Asesoría.

La necesidad de contar con un adecuado sistema de asesoría para el gobierno regional, aparece de manifiesto por las siguientes circunstancias:

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

i) La variedad de temas o materias que son de su competencia

ii) La necesidad de relacionarse con el gobierno central y otros organismos del Estado

iii) La necesidad de contar con sus propias fuentes de información y análisis

iv) La creciente complejidad en las diferentes ramas del saber

v) Un posible aumento de las competencias que podría favorecer los gobiernos regionales, sobre la base del traspaso de competencias señalado en el Art. 67 LOCGAR.

De lo anterior surge nítidamente la necesidad de contar con asesoría para poder realizar una gestión adecuada, pues de otra forma su trabajo podría ser deficiente por carecer de la información necesaria.

Establecida la necesidad de contar con asesoría, es necesario determinar qué tipo de apoyo es requerido.

La asesoría de un gobierno regional puede ser de tres tipos: a) asesoría administrativa; b) asesoría técnica; y c) asesoría política.

a) Asesoría administrativa

Es aquélla referida a todo el soporte propio de cualquier organización. Así, a modo de ejemplo, se puede mencionar los sistemas de reproducción de documentos, comunicaciones internas, secretaría, preparación de reuniones, mantención de equipos, contabilidad y otros.

Esta asesoría debiera ser suministrada por las secretarías ejecutivas del consejo, como de las secretarías ejecutivas de cada comisión que se sugieren establecer.

b) Asesoría técnica

Es aquélla orientada a realizar acciones de consejería con el objeto de entregar elementos técnicos que ilustren el proceso de toma de decisión. La asistencia técnica se circunscribe a los aspectos técnicos o científicos de la cuestión, lo que impide extenderla a las valoraciones políticas involucradas en la materia en análisis.

Un servicio de asesoría técnica puede ser interno, cuando depende de un órgano de la propia organización, o externo, caso en que el órgano asesor no pertenece a la organización. Estos sistemas externos permitirían al gobierno regional disponer siempre de asesoría especializada sin necesidad de solventar un costo fijo, y con la ventaja adicional de evaluar el servicio cada vez que éste sea prestado.

Este tipo de asesoría debería ser prestado por los servicios dependientes del gobierno regional, pero ello tendría la importante limitación que los jefes superiores de ellos serían de exclusiva confianza del intendente. Por eso una asesoría externa paralela podría ser un buen mecanismo, tanto para superar dicho inconveniente como para mantener un sistema de información actualizada.

Por otro lado, es necesario insistir en la idea que el gobierno regional como tal tenga un sistema de asesoría que dependa de él, y que podría ser para-

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

lelo a la asesoría técnica que provenga de las divisiones dependientes del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional.

c) Asesoría política

Este tipo de asesoría se orienta a prestar auxilio de los consejeros en su condición de agentes políticos. Esta asesoría puede o no tener importancia dependiendo del perfil que asuma el gobierno regional, pues en la medida que su gestión sea de administración, esta asesoría no sería importante, pero si adquiere un papel influyente en las decisiones políticas, este tipo de asesoría tenderá a ser cada vez más relevante.

Pensamos que por la naturaleza de los gobiernos regionales, este tipo de asesoría en un principio no debería ser necesario.

En lo referido a la composición del consejo regional y estatuto de los consejeros regionales, podemos señalar que el consejo regional se integra por un número variable de miembros según un indicador poblacional, número que corresponde determinar al director del Servicio Electoral.

Su elección se efectúa de manera directa por los concejales de la respectiva región, constituidos en colegio electoral.

La duración en el cargo es de cuatro años, y pueden ser reelectos indefinidamente.

Cabe hacer presente que los consejeros no tienen el carácter de funcionarios públicos, por lo que no se les aplica el estatuto administrativo, salvo en lo que dice relación con su responsabilidad civil y penal.

En general, su estatuto propio es similar al establecido para el cargo de parlamentario, aun cuando existen diferencias en lo relativo a las causales de cesación que afectan a estos últimos, que tienen un carácter más amplio, a la asignación económica, al fuero y a la inviolabilidad.

Los requisitos de elección o de postulación permiten el acceso al cargo de gran parte de los ciudadanos del país, pues basta ser chileno con derecho a sufragio, mayor de dieciocho años, saber leer y escribir y tener residencia por un cierto tiempo anterior en la región correspondiente.

Las inhabilidades dicen relación con el desempeño de ciertos cargos, como el de parlamentario, miembro del poder judicial o del consejo del Banco Central, entre otros, o con la existencia de un conflicto de intereses con el gobierno regional o estar en conflicto jurídico con éste como demandante.

No obstante, no se impide la postulación de quienes detenten la calidad de dirigentes gremiales o vecinales.

Asimismo, no se establece la obligación de haber cesado en las funciones un tiempo antes a la elección, bastando con dejar de tener la calidad al momento de la inscripción de la candidatura.

Finalmente, cabe considerar un aspecto de importancia, si bien de carácter pragmático, esto es, la retribución económica que corresponde a los consejeros regionales.

De la normativa se deduce que el espíritu del legislador fue contar con servidores públicos con una dedicación de tiempo parcial. A ello obedece que la obligación de asistir a la sesión sólo sea de una vez al mes y que la asignación pe-

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cuniaria ascienda hasta dos unidades tributarias mensuales por sesión con un máximo de seis al mes, con el derecho al pago de pasajes y viáticos, si para asistir a dichas sesiones requiere trasladarse fuera de su lugar de residencia habitual.

Así, es improcedente, como lo ha señalado la Contraloría General de la República, el pago de la asignación por asistencia a sesión cuando ésta no se efectúa, es decir, cuando no se reúnen los quórumes legales pertinentes según se trate de primera o segunda citación. No basta, entonces, la mera comparecencia de los consejeros al lugar de la sesión.

Sin embargo, ello no se condice con las funciones ni las atribuciones entregadas al consejo como tampoco con el tiempo que efectivamente debe dedicarse al estudio y debate de los asuntos de su competencia. Y con mayor razón si se considera que las sesiones necesariamente suponen un trabajo previo que permita entrar a la fase de debate y decisión. De alguna manera la propia ley reconoce esta realidad al establecer la posibilidad que los consejos conformen comisiones de trabajo. Pero por asistir a estas sesiones los consejeros no tienen derecho a retribución pecuniaria, pasajes ni viáticos, situación que a nuestro juicio debería modificarse.

La complejidad técnica de las materias que el consejo debe resolver hace necesario un análisis previo por una comisión integrada por aquellos consejeros de mayor formación en el tema a debatir, asesorados por especialistas. Esto parece de especial importancia, dado que lo único que se exige para ser consejero es saber leer y escribir.

No podemos pretender concretar el proceso de descentralización si las personas a quienes se entrega el proceso no tienen cubiertas sus mínimas necesidades o no se les otorgan las mínimas facilidades, de acuerdo con la realidad del país, especialmente para participar en las comisiones de trabajo, distrayendo tiempo a sus ocupaciones habituales para servir a la región. Si consideramos que los consejeros son servidores públicos, debe ser el Estado el que asuma el costo que ello significa. Así ocurre con todas las autoridades que participan en la gestión del Estado. No se ve una razón distinta para no acoger el mismo criterio en el ámbito de la administración regional. De lo contrario, nos encontraremos con personas que, a poco andar, harán lo mínimo para cumplir.

La situación antes planteada aparece como una necesidad que debe abordarse en orden a ampliar la asignación de pasajes y viáticos por lo menos para asistir a las sesiones de diferentes comisiones de trabajo, con los debidos resguardos.

2.4. La personalidad jurídica de derecho público del gobierno regional

Se trata aquí de otorgar una personalidad jurídica propia al gobierno regional, que le permita adquirir y comprometerse en la vida jurídica, decidir por sí mismo, definiendo por propia iniciativa los objetivos, necesidades y prioridades públicas que determinan el quehacer regional. De ahí que podamos decir que el gobierno regional es una unidad administrativa con capacidad jurídica para contraer obligaciones, ejercer derechos y para ser representada judicial y extrajudicialmente.

El hecho que la Constitución Política le haya otorgado personalidad

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

jurídica al gobierno regional determina que éste pasa a ser un organismo de la Administración del Estado, distinto a aquellas unidades administrativas que se amparan de la personalidad jurídica del Fisco y que comprende a las administraciones centralizadas y/o desconcentradas. Esta atribución es categórica para afirmar que estamos ante un ente descentralizado, siendo correcta para Chile la atribución de personalidad jurídica al órgano y no al espacio territorial que es la región.

2.5. El patrimonio propio

El elemento patrimonial es, sin duda, otro aspecto relevante de un ente descentralizado. La Constitución Política, en el art. 100 nos señala que el gobierno regional cuenta con un patrimonio propio, lo cual significa que debe tener un grado de autonomía en la administración de ese patrimonio. El patrimonio es el conjunto de derechos y obligaciones susceptibles de apreciación pecuniaria que pertenecen al gobierno regional y al cual se incorporan naturalmente sus recursos. De esta forma, la disposición patrimonial permite un manejo coordinado de los recursos ajustándose a la legalidad presupuestaria, sea en la asignación y destino de tales recursos como en el uso material de ellos, fiscalizado esto último por Contraloría General de la República conforme a su Ley Orgánica Nº 10.336, especialmente a través del juicio de cuentas y a la propia Ley de Administración Financiera del Estado D.L. 1.263/76.

a) Los recursos propios del gobierno regional son:
— Bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Fisco.
— Bienes muebles e inmuebles que adquiera.
— Donaciones, herencias, legados.
— Ingresos por servicios que preste, permisos y concesiones.
— Tributos regionales creados por ley y destinados a obras de desarrollo regional. La Ley Nº 19.143 sobre concesiones mineras entrega ya un 70% de la patente minera al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
— Derechos y obligaciones que adquiera en la participación de asociaciones en razón de convenios.

b) Los bienes afectos a fines específicos del gobierno regional son:
— El Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
— La Inversión Sectorial de Asignación Regional.

Ahora bien, el patrimonio también considera los pasivos, constituidos por las obligaciones patrimoniales del gobierno regional y que se manifiestan:

— en las obligaciones por el desarrollo de sus actividades;
— y en el hecho que la ley debe autorizar empréstitos u operaciones que comprometan su crédito o su responsabilidad financiera, todo conforme arts. 60 Nºs. 7 y 14, y 62 Nº 3 de la Constitución Política.

Uno de los grandes temas vinculados al patrimonio propio del gobierno regional dice relación con la responsabilidad civil extracontractual del gobierno regional el que responde por falta de servicio. Se produce esta situación en el

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

actuar negligente del gobierno regional que causa daño a un tercero, sea porque no actuó como la ley le mandaba actuar, o actuó tardíamente o actuó mal, contra la ley. En estos casos, el gobierno regional responde con su patrimonio al tercero que se ha visto afectado con esa conducta, sin perjuicio que posteriormente pueda repetir contra el funcionario que actuó con falta personal (art. 44 Ley N° 18.575).

En materia de recursos es necesario establecer la premisa que los gobiernos regionales para poder ejercer las atribuciones encomendadas deben contar con los recursos necesarios y suficientes, pues de otra forma se atenta contra el proceso descentralizador. Ellos deben provenir esencialmente de transferencias de recursos sectoriales al gobierno regional, permitiendo con ello una mayor decisión regional en la inversión, sin desconocer la necesaria coordinación presupuestaria y una distribución equitativa de los presupuestos nacionales y regionales, todo bajo el prisma de la confianza del correcto uso que de ellos hará el gobierno regional.

2.6. *Principio del control a que está sometido el ejercicio de las atribuciones del gobierno regional*

Frente a esta situación surgen una serie de controles de tipo político, administrativo y judiciales que recaen en el gobierno regional.

a) La exclusiva confianza del intendente respecto del Presidente de la República, como expresión de la responsabilidad política que le permite a éste cesar al intendente en su cargo en cualquier momento, alegando pérdida de confianza. Esto último puede producirse sea por el ejercicio de sus atribuciones de gobierno y/o de administración. Hay aquí una importante situación que afecta al proceso descentralizador, que se nutre de la autonomía y desvinculación con el nivel central.

b) El juicio político o acusación constitucional

A través de éste se juzga a las más altas autoridades del Estado por delitos, infracciones o abusos de poder expresamente contemplados en la Carta Fundamental. Este juicio tiene por objeto, por una parte, establecer tanto la efectividad de tales infracciones como la culpabilidad o inocencia acusada y, por la otra, hacer efectiva su responsabilidad constitucional mediante la destitución del infractor y su inhabilitación para ejercer toda otra función de carácter público por el término de cinco años.

La CPR ha establecido taxativamente qué autoridades pueden ser sometidas a juicio constitucional por la Cámara de Diputados y cuáles son las causales respectivas. Entre tales autoridades se encuentran los intendentes regionales, para el caso en que incurran en alguna infracción a la Constitución, o en delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos o concusión.

De este modo, en el ámbito del gobierno regional, aparte del intendente ninguna otra autoridad pública puede ser objeto de una acusación constitucional.

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

c) Es menester resaltar que el intendente es el jefe superior de los servicios administrativos del gobierno regional. De allí que el intendente disponga de mecanismos de control sobre distintas oficinas administrativas de la región. Entre éstos, puede indicarse que el intendente tiene la facultad de resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones de los secretarios regionales ministeriales y de los jefes de los servicios públicos que operen en la región en materias propias del gobierno regional. En esta materia de control administrativo debemos señalar que la división de análisis y control de gestión no está diseñada para ejercer ningún tipo de control interno, al contrario, ha sido establecida como una división interna de apoyo técnico al intendente regional para el ejercicio por parte de éste de un control fundamentalmente externo sobre los órganos, instituciones, reparticiones ministeriales y servicios públicos encargados de ejecutar alguna parte de la inversión decidida a nivel regional.

Una fiscalización interna, aunque atenuada, podría tener lugar a través de la división de administración y finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera del gobierno regional.

d) En relación al gobierno regional, la relación de tutela se manifiesta fundamentalmente a través del plan de desarrollo regional. Este documento es elaborado y aprobado por el gobierno regional. Para asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales, el art. 16 de la LOCGAR dispone que el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos de planificación, emitiendo al efecto informes sobre las materias en discusión. Cabe resaltar que aquí se trata de un órgano centralizado que interviene en la gestación de uno de los principales instrumentos de orientación para la gestión pública y privada, a fin de garantizar la armonía de los objetivos contenidos en él con las metas propuestas para el país.

e) El Control de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República mantiene siempre potestades en relación con el control financiero presupuestario y de personal, aun en entes descentralizados. Esto no puede ser de otra manera, ya que al tratarse del órgano que lleva la contabilidad general de la nación y al mantener un registro nacional de funcionarios públicos necesita de información completa proveniente de todo el aparato público. Por regla general, la Contraloría puede emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control.

Situación distinta es la del control de legalidad de sus actos. En efecto, este control puede no ser considerado en relación a organizaciones descentralizadas. Así, el art. 44 de la LOCG.M. establece que las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, salvo aquellas que afecten a funcionarios municipales, las que deben registrarse en la Contraloría. Sin embargo, ésta es una regla de excepción que requiere de consagración expresa, por lo que no podría sostenerse igual exención respecto de las resoluciones que dicte el gobierno regional en tanto no exista norma expresa que así lo señale. Por lo tanto sus resoluciones deben pasar por el trámite de toma de ra-

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

zón, sin perjuicio de las resoluciones exentas. Pero, se podría estudiar la posibilidad de liberar a los gobiernos regionales del control de legalidad *a priori* que efectúa la Contraloría General de la República, estableciendo para dichos entes un sistema similar al señalado en el ámbito local. Ello podría significar que la toma de decisión se agilice y, consecuencialmente, la administración responda más eficazmente a los requerimientos de la población.

En todo caso, este eventual cambio en el sistema de control debería ir aparejado de un incremento en la capacidad efectiva de los gobiernos regionales para detectar las contravenciones al ordenamiento jurídico, mediante la creación de unidades de control interno adecuadas para este fin.

f) Control jurisdiccional

Varios son los instrumentos jurídicos que permiten recurrir al poder judicial para encauzar el actuar del gobierno regional dentro de las vías constitucionales y legales aplicables. Entre ellos, debe destacarse el recurso de protección, que permite a los ciudadanos precaver o eliminar actuaciones ilegales o arbitrarias de la Administración que lesionen sus derechos fundamentales. Sin perjuicio de otros recursos ordinarios, como los de plena jurisdicción, el aporte más interesante que realiza sobre esta materia la LOCGAR es el reclamo de ilegalidad contemplado en el art. 102, el que recae sobre materias propias de administración de la región. Es decir, no existe reclamo de ilegalidad regional respecto de las actuaciones de gobierno decididas por el intendente.

Según los preceptos indicados, las resoluciones o acuerdos ilegales del intendente regional como ejecutivo del gobierno regional, los acuerdos del consejo regional y de los gobiernos regionales podrán ser reclamados ante el intendente cuando éstos afecten el interés general de la región. Este reclamo también puede entablarse respecto de resoluciones o acuerdos ilegales que causen agravio a particulares. Será la Corte de Apelaciones respectiva, cuando el reclamo haya sido rechazado por el intendente, la que conozca del asunto en instancia jurisdiccional.

Pero, en definitiva, el intendente puede dejar sin efecto una decisión del gobierno regional cuando ella atente contra el principio de la legalidad y así le haya sido reclamado. Esto plantea una situación de conflicto en razón de la dependencia del intendente respecto del Presidente de la República.

Por último, sólo son susceptibles de este reclamo las acciones de cualquiera de dichos órganos, pero no las omisiones, lo que no parece justificable, razón por la cual también debería modificarse el artículo 102 de la LOCGAR en orden a hacerlas susceptibles del reclamo de ilegalidad.

g) En lo relativo al control ciudadano.

En esta materia, parece conveniente implementar sistemas de participación y control de la comunidad regional respecto de la gestión desarrollada por el gobierno regional. Entre ellos debieran considerarse, especialmente, el derecho a audiencia respecto de aquellas decisiones que puedan afectar la esfera jurídica particular, y el derecho de consulta de los expedientes administrativos, además de los plebiscitos regionales, publicidad de sesiones, reconocimiento de organizaciones sociales participativas.

Artículo: Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en el proceso de regionalización
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Osvaldo Oelckers Camus

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Asimismo, es importante que las autoridades regionales establezcan mecanismos adecuados para recepcionar y canalizar en forma rápida y eficaz las peticiones y quejas que sean formuladas individual o colectivamente por la comunidad de la respectiva región y sobre las competencias que le atañen.

Estos son, a nuestro entender, los principales problemas jurídico–políticos de la regionalización en este estadio evolutivo, problemas que la doctrina y los actores del proceso deben discutir y presentar opciones legislativas, para el necesario avance descentralizador en nuestro país.