

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y REGIONALIZACION

Prof. Dr. Osvaldo Oelckers Camus

Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Valparaíso,
Universidad Adolfo Ibáñez, Academia de Guerra Naval.
Jefe Area Jurídica del Centro de Estudios y Asistencia Legislativa CEAL-UCV

El proceso de regionalización, como sistema de organización administrativa descentralizada, puede permitir el desarrollo armónico de Chile dentro de las distintas realidades regionales existentes.

Naturalmente, el enfoque del trabajo será esencialmente jurídico, en un análisis de las reformas constitucionales introducidas por la Ley N° 19.097 y su complementación en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Ley N° 19.175, de 11 de noviembre de 1992, resaltando los principios, problemas y proyecciones normativas que, a nuestro entender, tienen mayor importancia. En este trabajo me referiré exclusivamente a la situación regional, que, por lo demás, es el tema del Seminario, dejando el análisis del nivel local o municipal para una futura exposición.

La regionalización, como fenómeno político que produce efectos jurídicos, económicos y sociales, ha sido durante estos últimos veinte años en nuestro país un tema de creencia, de inclinación a veces intuitiva y cordial, de ideología política y, aun puede decirse, predeterminado por concepciones a veces un tanto emocionales; de más está decir que, por todo ello, ha sido un tema de pasión y polémica, y no por eso deja de ser un tema de primera actualidad. Ello, porque la regionalización, como sistema de organización del Estado administrador, es un proceso que se encuentra en permanente evolución legislativa, desde un sistema centralizado menos desconcentrado, a uno más desconcentrado, para luego ir al estado actual de descentralización parcial a través del gobierno regional, para pasar a una mayor descentralización, especialmente en la disposición de los recursos públicos y, por último, llegar al Estado regional.

Hoy, pensamos, la regionalización ha cambiado definitivamente de signo, ha pasado a ser una técnica política virtualmente indiscutible, salvo en cuanto a la extensión mayor o menor de su aplicación. La política de desarrollo económico, que ha pasado a convertirse en verdadero principio de legitimación de los sistemas políticos actuales, ha demostrado la relevancia e importancia, si ella se articula precisamente como política de desarrollo regional.

Por otra parte, la acción pública sobre el territorio, bien en su aspecto de planeamiento urbanístico y de infraestructuras, bien en cuanto a la ordenación social, rural y económica en general, bien respecto a las técnicas de protección de la naturaleza contra su degradación ecológica, pareciera que sólo regionalmente puede plantearse y realizarse efectivamente. Ordenación del territorio y regionalización son hoy dos realidades inescindibles.

Pero, a la vez, no se trata sólo de descubrir a la región como una simple e imprescindible área de planeamiento, lo que ya excede notablemente de la visión tradicional de las circunscripciones administrativas como meros espacios para la distribución del poder superior y para el encuadramiento eficaz de los administrados, sino que ocurre que hoy parece difícilmente discutible que, tanto para la formación de ese planeamiento como para su ejecución, gestión y salvaguarda, resulte inexcusable hacer protagonistas directos e inmediatos a las poblaciones regionalmente asentadas. La regionalización se presenta así no sólo como una imprescindible área de acción política global, sino también como un ámbito necesariamente ordenado por un principio de descentralización territorial desde el punto de vista de su funcionamiento, sea esa descentralización mayor o menor.

Esto es, por de pronto, un hecho, y los hechos son realidades tercas que difícilmente admiten discusión. Hemos visto al Estado francés, que es el que puso a punto las técnicas centralizadoras más estrictas y las propuso como modelo al mundo entero; ellos han instaurado un sistema regional. Inversamente, los ingleses, que hacían de sus unidades cordiales y entrañables de gobierno local un motivo de orgullo y una razón de su superioridad sobre los Estados continentales centralizados, también proponen una elevación de esas unidades al nivel regional. Hay, por otra parte, razones históricas nada desdeñables: el Estado nacional, que tanto esfuerzo costó montar, y que puede mostrar en su balance logros considerables, ha ultimado su ciclo y ahora cede a nuevas unidades políticas regionales que están a la puerta. La región ya no se presenta como una fragmentación de una unidad, sino como la compensación natural a esa inminente elevación del nivel de la organización política. No porta, pues, un riesgo de ruptura, sino más bien una seguridad de acendramiento y de cercanía frente a las instituciones tradicionales del Estado.

I. LA REGIONALIZACION COMO PROCESO EVOLUTIVO

El sistema de regionalización constituye en sí un proceso dinámico, cuyo origen se encuentra en los Decretos Leyes N^{os}. 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 artículo 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, la dictación el D.L. N^o 1.289 Orgánico de Municipalidades, son todos ejemplos de estos primeros esfuerzos regionalizadores.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1991, efectuada por la Ley N^o 19.097 y, luego, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Adminis-

tración Regional, Ley N° 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.

Sin embargo, cabe sostener 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.

II. LOS PRINCIPIOS JURIDICOS EN QUE SE SUSTENTA EL PROCESO REGIONALIZADOR VINCULADO A SU SISTEMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA

1. *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 artículos 99, 100 y 104 de la Constitución Política, y los artículos 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 aquella 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.

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 artículo 100 de la Constitución Política:

- El Presidente está facultado para dar órdenes e instrucciones al intendente. Complementa esta disposición el artículo 99 de la LOC.GAR., 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 regional que, junto al Consejo Regional, compone el denominado gobierno regional, al que se le ha otorgado 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 (artículo 102 LOC.GAR.). 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 N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración Pública, en su artículo 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, pero elegido a través de alguna de las siguientes fórmulas, todas por un plazo predeterminado por la ley, que podría ser de cuatro años.

1. Libre designación del Presidente de la República, nombrándolo, pero sin que lo pueda remover posteriormente.
2. Por elección de entre los consejeros regionales, los cuales debieran ser electos directamente por la ciudadanía.
3. Por elección directa por parte de la ciudadanía.

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.

2. *Principio de la autonomía decisional como característica propia de un ente descentralizado*

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 gobierno 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.

2.1. Atribuciones del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional

Al analizar globalmente las competencias del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional, aparecen las siguientes:

A) Atribuciones de planificación y formulación de propuestas

Es el intendente el que define la estrategia regional, formula las políticas de desarrollo de la región y elabora el proyecto del plan de desarrollo regional, pero con la debida congruencia entre las políticas y planes de los diferentes niveles de decisión comunal y regional con los respectivos instrumentos nacionales.

En este sentido, el artículo 16 letra a) de la Ley N° 19.175, que enumera las funciones generales del gobierno regional, contempla como un mecanismo adecuado para lograr el objetivo señalado, la asistencia técnica del Ministerio de Planificación Nacional y de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales, en el nivel regional.

Ahora bien, el ajuste entre las políticas y planes regionales y nacionales se produce también a través de distintos medios de coordinación entre autoridades regionales, provinciales y entre todas ellas con las respectivas del nivel central. Ejemplo de lo anterior lo constituye la obligación de los órganos y servicios de la Administración Pública Nacional, de las empresas en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital y de los servicios públicos, de informar oportunamente al gobierno regional de las proposiciones de planes, programas y proyectos que vayan a ejecutar en la región. Así se explica también el deber de los municipios de enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, los planes de desarrollo, las políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión y las de sus servicios traspasados (artículo 21, Ley N° 19.175).

Finalmente, en materia presupuestaria el legislador establece la necesidad de que el presupuesto regional se ajuste a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación, según lo dispone la norma del artículo 72 inciso 1° de la Ley N° 19.175. Así, tanto en gastos de funcionamiento del gobierno regional como la inversión regional general deben remitirse al Ministerio de Hacienda para su inclusión en el presupuesto del sector público, en donde se evaluarán y discutirán sus contenidos para luego ser enviado como parte del proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional.

Como vemos, en este tipo de atribuciones hay una necesaria injerencia del nivel central, que de alguna forma limita la autonomía decisional; pero, a nuestro entender, ello debería producirse por razones de necesaria coordinación y no de imposición del nivel central.

Es interesante señalar que, según el artículo 24 de la Ley N° 19.175, es el intendente regional quien tiene la facultad para diseñar los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones. Además, es él quien elabora el proyecto de presupuesto regional y realiza proposiciones de la distribución de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las inversiones sectoriales de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga por la aplicación de lo establecido en el artículo 19 N° 20 de la Constitución Política, vale decir, de los denominados tributos regionales.

Una vez elaborados los proyectos o propuestas antes mencionados, son sometidos al consejo regional, el que, a su vez, puede aprobarlos, modificarlos o sustituirlos, debiendo emitir un pronunciamiento dentro del plazo de treinta días, contados desde la fecha en que sea convocado para tales efectos.

Cabe señalar que durante la discusión del proyecto de ley se dejó expresa constancia de que entre las facultades del consejo de aprobar, modificar o sustituir, especificadas por el artículo 25 de la Ley N° 19.175, no se incluye la de rechazar lo propuesto por el intendente regional.

Por su parte, si el intendente desaprueba las modificaciones introducidas por el consejo, puede deducir las observaciones que estime pertinentes acompañando los elementos de juicio que las fundamenten. Dichas observaciones sólo podrán ser desechadas por el consejo con el voto conforme de la mayoría absoluta más uno de los miembros en ejercicio. Si dentro de los diez días no se formulan observaciones, regirá lo sancionado por el consejo. Como se ve, la fuerza del intendente en estas materias es relevante para una decisión final del consejo regional al exigírsele al consejo un quórum especial para rechazo de lo propuesto por el intendente.

B) Atribuciones de ejecución

El intendente, ejecutivo del gobierno regional, cuenta con atribuciones necesarias para concretar las decisiones del gobierno regional. Así se debe entender la facultad de la autoridad regional de promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales que hayan sido previamente acordados por el consejo regional, o la de dictar las resoluciones o instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

En cuanto a la facultad de conocer y resolver recursos administrativos, que se entablen contra los secretarios regionales ministeriales y jefes de los servicios públicos en materias propias del gobierno regional, ello se explica si se tiene en cuenta la doble dependencia a que están sujetos los secretarios regionales ministeriales. Por su parte, son órganos desconcentrados territorialmente del respectivo ministerio, debiendo actuar dentro del marco competencial atribuido, y de acuerdo a las órdenes e instrucciones de carácter técnico y administrativo que éste le imparta. Por otra parte, la ley señala que dependen, además, del respectivo intendente regional en todo lo que diga relación con la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional.

En cuanto a los jefes de servicios públicos, esta atribución armoniza con lo establecido en el artículo 24 letra l) de la Ley N° 19.175, que establece la atribución del intendente de supervigilar los servicios públicos de la región, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como las que sean de competencia del gobierno regional.

Por otra parte, respecto de las atribuciones del intendente, referidas a la información al consejo regional y respecto de la fiscalización que éste le hace, ellas se encuentran en concordancia con la atribución entregada al consejo regional, en cuanto corresponde a este órgano fiscalizar el desempeño del intendente en su calidad de presidente del consejo y ejecutivo del mismo, según lo establece el artículo 36 letra g) de la Ley N° 19.175. Cabe precisar que la fiscalización es una facultad atribuida al consejo regional, no pudiendo, por tanto, ser ejercida individualmente por sus miembros, a diferencia de la solicitud de información que podrá efectuarla cualquier consejero.

Cabe resaltar que, según el artículo 26 de la Ley N° 19.175, el intendente debe dar cuenta al consejo, a lo menos una vez al año, de su gestión como ejecutivo del gobierno regional. En ella deberá acompañar el balance de ejecución presupuestaria y el estado de la situación financiera.

C) Atribuciones de representación

Según la atribución de la letra c) del artículo 24 LOC.GAR., el intendente regional *preside el consejo regional con derecho a voto dirimente*. Este último no se manifiesta en aquellas materias que requieran de un quórum especial; por ejemplo, una donación o comodato de bienes muebles dados de baja, que requiere los 2/3 del consejo regional para su entrega a organizaciones sin fines de lucro.

Por otra parte, el intendente carece de derecho a voto dirimente cuando el consejo regional ejerce sus facultades de fiscalización sobre el propio intendente regional, según se establece en el artículo 36 letra g) LOC.GAR., pero en todo caso cabe señalar que el intendente no pierde el derecho a voz, que podrá ejercer incluso en la sesión del consejo destinada a fiscalizar su desempeño como ejecutivo del gobierno regional. Una vez más se constata la amplitud de las facultades del intendente en materia de administración superior de la región.

Corresponde, además, al intendente regional la representación judicial y extrajudicial del *gobierno regional*, pudiendo ejecutar los actos y celebrar los contratos de su competencia o los que le encomiende el consejo.

D) Atribuciones de coordinación y fiscalización

Corresponde al intendente regional, en su calidad de ente descentralizado, la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, en lo que dice relación con la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional. Esta atribución se convierte en un mecanismo que asegura la efectiva aplicación de las decisiones del gobierno regional.

E) Atribuciones de administración

La administración de los bienes y recursos del gobierno regional, especificados en el artículo 69 de la Ley N° 19.175, corresponde al intendente, debiendo éste ajustar su actuar a las normas legales y reglamentarias y a las que en esta materia pueda adoptar el consejo regional.

Ahora bien, respecto de ciertos actos, como los de gravar o enajenar bienes raíces, el intendente requiere del acuerdo del consejo regional, el que, a falta de norma especial, se obtiene con el voto conforme de la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la respectiva sesión, siendo los 3/5 de los consejeros en ejercicio en primera citación los necesarios para entrar en sesión y la mayoría absoluta de éstos en segunda citación. También requiere el acuerdo del consejo cuando se entreguen bienes raíces en comodato o en arriendo por un plazo superior a cinco años. En todo caso, el tiempo total de estos contratos no puede exceder de veinte años.

Por otra parte, le corresponde administrar, cuando así lo señale la ley, los bienes nacionales de uso público, es decir, aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda y su uso a todos los habitantes.

2.2. Atribuciones del consejo regional

El consejo regional es un órgano colegiado, que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y ejercer las atribuciones que la ley le encomienda (artículos 102 CPR. y 28 LOC.GAR.). La CPR., en su artículo 102, señala que el consejo regional "será un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador".

Cuenta con las siguientes atribuciones:

A) Atribuciones normativas

1) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, el que podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo.

2) Aprobar los reglamentos regionales. De acuerdo a lo establecido por el artículo 24 letra g), corresponde al intendente proponer al consejo el proyecto de reglamento regional. Como ya se analizó, los reglamentos regionales pueden ser únicamente de ejecución, por cuanto la ley señala expresamente que éstos deben dictarse de acuerdo a la respectiva ley o al decreto supremo reglamentario.

Las materias sobre las cuales versen dichos reglamentos corresponden a la competencia propia del gobierno regional, es decir, lo que diga relación con la administración regional.

B) Atribuciones resolutivas

1) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente.

2) Aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las municipalidades, en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Cons-

trucción, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la Seremi de Vivienda y Urbanismo. Si el referido informe de la Seremi de vivienda y urbanismo fuere desfavorable, el acuerdo del consejo deberá ser fundado.

Esta atribución constituye una de las innovaciones introducidas por la Ley N° 19.175.

El plan regulador comunal consiste en un estudio del uso que se le dará al suelo en el radio de la comuna, en el que se distinguen zonas aptas para ser divididas y recibir edificación, de aquellas que recibirán el crecimiento previsto para la ciudad en los siguientes treinta años y de aquellas respecto de las cuales existe restricción prácticamente total en relación de su urbanización (como por ejemplo: aeropuertos, parques, etc.). Además comprende proposiciones para mejorar la calidad del medio ambiente y otros aspectos relativos a la planificación del desarrollo urbano y rural.

Los planes reguladores comunales son elaborados por cada municipalidad, a través de su dirección de obras municipales, debiendo contar con la aprobación del alcalde y el consejo comunal. Dentro de la tramitación, la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala que la municipalidad deberá realizar la exposición al público del proyecto de plan, con el fin que los interesados presenten las observaciones del caso en un plazo de quince días. Además de la tramitación al interior de la municipalidad, el plan deberá ser sometido a la aprobación de la respectiva secretaría regional ministerial de la vivienda.

Una vez aprobado el plan, deberán publicarse las resoluciones del secretario regional ministerial de vivienda y de la municipalidad en el Diario Oficial, del mismo modo que un extracto de ambas en uno de los diarios de mayor circulación de la comuna en cuestión.

Por último, el plan deberá enviarse a la Contraloría General de la República para cumplir con el trámite de toma de razón y al Conservador de Bienes Raíces los planos técnicos, que forman parte del plan regulador comunal, con el fin de ser archivados.

La novedad introducida por la Ley N° 19.175 consiste en incorporar un trámite más y que es la aprobación del consejo regional de los planes reguladores de cada una de las comunas pertenecientes a su región, antes de su publicación.

El texto de la Ley N° 19.175 introduce, además, una alteración al procedimiento antes expuesto, alteración que opera en el caso de ser desfavorable el informe emitido por la Seremi de la vivienda. En esta situación, el acuerdo del consejo regional que apruebe el plan comunal deberá ser fundado; por lo tanto, ante disparidad de opiniones entre municipalidad y Ministerio de la Vivienda, el consejo regional será quien entregue la solución, acogiendo o no el criterio ministerial frente al municipio.

La misma disposición señala que corresponderá también al consejo regional la aprobación de los planes reguladores intercomunales propuestos por la secretaría regional ministerial de la vivienda y urbanismo, y que ésta hubiere elaborado de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcción.

3) Resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que corresponden a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional (ISAR) y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto por el N° 20 del artículo 19 de la CPR, es decir, tributos regionales.

4) Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre.

Los convenios de programación son acuerdos celebrados entre un ministerio y un gobierno regional, con el fin de efectuar una estructuración de las inversiones que se llevarán a cabo en la región. Las partes pueden ser más de un gobierno regional y más de un ministerio.

Estos convenios, regulados por los artículos 104 de la Constitución Política y 80 de la Ley N° 19.175, podrán ser propuestos por un gobierno regional en particular o por un ministerio. Además su vigencia podrá ser anual o plurianual y su objeto será programar la inversión pública en la respectiva región. Los convenios deberán especificar los proyectos a realizar, sus mecanismos de evaluación y normas de revocabilidad.

5) Dar su acuerdo al intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones.

C) Atribuciones fiscalizadoras

1) Fiscalizar el desempeño del intendente regional en su calidad de presidente del consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del intendente la información necesaria el efecto.

Cabe señalar que la fiscalización a que alude la norma recién citada alcanza únicamente las facultades de administración del intendente regional (como órgano ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo), toda vez que, respecto de las atribuciones de gobierno, está sometido a la dependencia del Presidente de la República.

D) Otras

1) Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación de la división político-administrativa de la región que formule el gobierno nacional y otras que le sean solicitadas por los poderes del Estado.

2) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende. Ejemplo: aprobación y participación en convenios de cooperación internacional, fijar prioridades sobre fomento productivo, sobre sistemas de aprobación de subvenciones y otras.

Del conjunto de atribuciones analizadas, vemos que ellas son bastante restringidas, dándose una gran intervención del nivel central en algunos casos, lo que nos lleva a concluir que, si bien vamos por el camino correcto, es necesario ampliar las atribuciones que el ejecutivo del gobierno regional y/o el consejo regional puedan decidir por sí mismos, con plena autonomía frente a determinadas facultades, especialmente las de tipo presupuestario que en el futuro puedan verse ampliadas.

En la medida que existe mayor autonomía decisional, hay mayor descentralización.

3. *Principio de 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 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.

4. *Principio del patrimonio propio*

El elemento patrimonial es, sin duda, otro aspecto relevante de un ente descentralizado. La Constitución Política, en el artículo 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 pertenece 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 la Contraloría General de la República conforme a su Ley Orgánica N° 10.336, especialmente a través del juicio de cuentas y a la propia Ley de Administración Financiera del Estado, D.L. N° 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 N° 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.

Ambos temas serán abordados en el análisis de la gestión y financiamiento 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 al artículo 60 N^{os}. 7 y 14, y al artículo 62 N^o 3 de la Constitución Política.

Uno de los grandes temas vinculados al patrimonio propio de 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 actuar negligente del gobierno regional que causa daño a un tercero, sea porque no actuó como la ley le mandaba, 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. (Artículo 44, Ley N^o 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.

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

Frente a esta situación surge 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) 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.

c) 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 artículo 16 de la LOC.GAR. 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.

d) 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 artículo 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, esta 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 razón, sin perjuicio de las resoluciones exentas.

e) 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, el aporte más interesante que realiza sobre esta materia la LOC.GAR. es el reclamo de ilegalidad contemplado en el artículo 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 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 del gobierno regional 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 a raíz de la dependencia del intendente respecto del Presidente de la República.

Estos son, a nuestro entender, los principios jurídicos sustentadores de la regionalización como sistema de organización administrativa descentralizada del Estado; en ellos se sintetiza todo el conjunto de atribuciones y facultades de los órganos regionales en el desarrollo de sus competencias.

A modo de conclusión, podemos señalar que una mayor democratización, conforme a lo señalado, debe traer como consecuencia un impulso descentralizador no sólo en el marco jurídico de organización, sino una mayor autonomía en la toma de decisiones y una mayor redistribución y autonomía en el manejo de los presupuestos regionales. No desconocemos que ello es un proceso paulatino, pero siempre en desarrollo.

Ahora bien, si la Constitución Política y las normas legales dictadas hasta ahora pretenden una descentralización, debemos señalar que ellas no son suficientes para lograr el óptimo, por mucho que sean producto de un gran esfuerzo. Se requiere, además, de parte del gobierno y administración central un real ánimo descentralizador de la toma de decisiones y un compromiso de las regiones y sus comunidades en asumir responsablemente tales facultades.

Pensamos también que hoy una verdadera regionalización tiene que ser impulsada por la región misma, lo que se produce en la medida en que esa comunidad tenga clara conciencia de un destino común para su región. Supone por parte de ellos una valorización de sus instituciones, universidades, institutos culturales, cámaras de comercio y desarrollo, centros de investigación, agrupaciones intermedias, juntas de vecinos y otras —todas las cuales deben participar y crear audazmente con el pensamiento, las ideas, la creatividad, la capacidad y la acción— el futuro desarrollo regional. Requiere, además, un sector público regional y local eficiente, profesional, con espíritu de servicio público, capaz de articular y canalizar, en conjunto con los entes privados, una concertación de acciones y una adecuada formulación del proyecto de plan de desarrollo integral regional. Es la tarea común la que une y la única que realmente da frutos en virtud del consenso. Unir a la comunidad en tareas concretas que hacen crecer la región, que desarrollan su potencial industrial, comercial, minero, agrícola, cultural o turístico, en que todos cooperan y todos ganan, debe ser el objetivo último de nuestro proceso de regionalización.