



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público

**DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE:**

**Análisis del proyecto de reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre  
Gobierno y Administración Regional**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES**

DANIEL VICENTE HEVIA VIAL

Profesor guía: Paulino Varas Alfonso

Santiago, Chile

Junio, 2013

## TABLA DE CONTENIDOS

	Página
<b>RESUMEN</b> .....	4
 <b>CAPÍTULO I.</b>	
INTRODUCCIÓN.....	5
1.1. Hipótesis.....	8
1.2. Definiciones.....	10
 <b>CAPÍTULO II.</b>	
HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO DE CHILE.....	15
2.1. Los intentos federalistas.....	18
2.2. Constitución Política de 1833.....	24
2.3. Constitución Política de 1925.....	31
 <b>CAPÍTULO III.</b>	
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980 Y SUS MODIFICACIONES.....	42
3.1. Constitución Política de 1980.....	42
3.2. Modificaciones constitucionales por la ley N° 19.097.....	45
3.3. Modificaciones constitucionales por las leyes 20.050 y 20.390....	51

## **CAPÍTULO IV.**

LEY N° 19.175 SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y EL PROYECTO DE LEY PARA SU REFORMA .....	58
4.1. El Gobierno Regional .....	63
4.2. El Intendente.....	70
4.3. El Presidente del Consejo Regional.....	73
4.4. El Consejo Regional.....	76
4.5. Relación del Gobierno Regional con otros organismos del Estado .....	89
4.6. Sistema de transferencia de competencias.....	95
4.6.1. Actual sistema de transferencia de competencias y sus problemas.....	96
4.6.2. Lo que propone el proyecto de ley como nuevo sistema de transferencia de competencias.....	103
4.6.3. Problemáticas a tener en cuenta al transferir competencias .....	113

## **CAPÍTULO V.**

OTROS ANÁLISIS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN PARA UN DESARROLLO NACIONAL SUSTENTABLE .....	117
5.1. Derecho comparado: La experiencia descentralizadora.....	117
5.2. Otros factores para la descentralización .....	128

**CAPÍTULO VI.**

VÍAS CONSTITUCIONALES PARA HACER EFECTIVA LA  
DESCENTRALIZACIÓN..... 136

**CAPÍTULO VII.**

CONCLUSIONES..... 143

**BIBLIOGRAFÍA..... 163**

**ANEXOS ..... 176**

1.

## RESUMEN

La presente investigación trata el problema del centralismo en Chile, sobre la tesis de un eventual incumplimiento, por parte del Estado de Chile, de lo dispuesto en los incisos 2° y 3° del artículo 3° de la Constitución Política de la República, los que propugnan la descentralización y regionalización del país. Con este objetivo, en septiembre de 2011, el Gobierno de Chile envió un proyecto de reforma a la Ley N° 19.175, Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, para su posterior discusión en el Congreso, poniendo especial énfasis en la creación de un sistema de transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales.

Con ocasión del envío de este proyecto, se desarrolló una investigación de los principales factores que deben estar involucrados en todo proceso de regionalización, sea ésta exitosa o no. Analizando, entre otros, la experiencia extranjera y la historia de la descentralización en Chile, se termina con el estudio de las disposiciones sometidas a la aprobación del Congreso.

De todo lo anterior, se concluye que si bien se ha cumplido con lo señalado en el inciso 2°, este logro no se extiende a lo señalado en el inciso 3°, ya que este último supone un estándar de exigencia mayor para el Estado.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El trabajo que se desarrollará a continuación, busca tomar en consideración el momento histórico que vive el país, donde a juicio de muchos, luego de la restauración de la democracia en el año 1990 y más de 20 años de desarrollo, hoy se intenta iniciar una nueva etapa. Es así como desde los distintos sectores políticos, a través de la prensa y, cada vez más intensivamente, a través de las redes sociales disponibles en internet, se discute respecto a la suficiencia o no de las actuales normas constitucionales. Algunos plantean la necesidad de una nueva constitución, otros señalan que se requieren reformas a la constitución vigente, y unos pocos indican que es innecesaria o perjudicial una nueva reforma en este momento.

Una de las quejas más sentidas de la ciudadanía, se refiere al nivel de concentración de poder existente en Chile; ésta no se extiende sólo a los niveles socioeconómicos, sino que también a los niveles territoriales. Las

protestas de los últimos años, en zonas tan diversas como Magallanes, Aysén o Calama, dan una advertencia sobre la intensificación de este malestar.

Se sabe que a finales de los años ochenta y principios de los años noventa, fueron llevadas a cabo numerosas reformas estructurales en la materia, que nos rigen hasta la actualidad. Una de ellas fue la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional -en adelante también, la Ley de Gobierno Regional o LOCGAR-, promulgada el 5 de Noviembre de 1992 por el entonces Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azócar.

Si bien ha habido progresos desde la década del '90 hasta la fecha en materia de descentralización, estos han sido irregulares y muchas veces inorgánicos. Es así como el año 2009, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), hoy conformada por 34 países, señaló que Chile “tiene un alto grado de concentración y que es indispensable impulsar políticas de descentralización”.<sup>1</sup> En ese mismo espíritu, y transcurridos casi 19 años desde la entrada en vigencia de la Ley de Gobierno Regional, con fecha 12 de Septiembre de 2011, el Gobierno del Presidente Piñera envió al Congreso Nacional dos proyectos de ley; uno de ellos, recientemente aprobado y

---

<sup>1</sup> FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE CIUDADES, MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES. 2009. En Chile la OCDE recomienda la descentralización. p. 1. [en línea] <[http://www.flacma.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=374:en-chile-la-ocde-recomienda-la-descentralizacion&catid=35:informacion](http://www.flacma.com/index.php?option=com_content&view=article&id=374:en-chile-la-ocde-recomienda-la-descentralizacion&catid=35:informacion)> [consulta: 21 enero 2013]

convertido en la Ley N° 20.678, establece mediante ley orgánica la elección directa de los consejeros regionales, de manera de cumplir con el mandato constitucional ordenado expresamente en el artículo 113 de la Carta Fundamental, luego de la reforma introducida por la Ley N° 20.390. El segundo proyecto de ley, aún en tramitación, plantea una completa reforma a la ley N° 19.175, con el objetivo último de profundizar el proceso de regionalización del país en varios aspectos, entre ellos, a través del fortalecimiento y reordenamiento de las competencias del Gobierno Regional. Dentro del mismo, se pretende aumentar fuertemente las facultades del Consejo Regional, dejando de todas maneras al Intendente como jefe del Gobierno Regional, quien continúa siendo designado por el Presidente de la República. A su vez, se pretende eliminar de la ley orgánica el Consejo Económico y Social Provincial, tal como lo dispuso ya la Constitución Política de la República en 2009; estableciendo asimismo, un nuevo sistema de relaciones entre los servicios regionales ministeriales (Seremis), las municipalidades y el Gobierno Regional, a través, por ejemplo, de la ampliación de los llamados “convenios de programación” entre dichos organismos, y creando además, el cargo de Presidente del Consejo Regional. Se define también la relación de los parlamentarios con el Consejo Regional. Por último, y para que el fortalecimiento del Gobierno Regional se dé gradual y armónicamente, se proponen distintos procedimientos que permitirían la transferencia de competencias desde el Gobierno Nacional al Gobierno Regional. En la revisión



que se hará de dicho proyecto de ley, se busca enfocar el análisis en el sistema de transferencia de competencias, ya que es en este punto donde a juicio preliminar, estriba la posibilidad real de éxito o fracaso de la reforma propuesta, para conseguir un verdadero avance en la descentralización del país.

### **1.1. Hipótesis**

El artículo 3° de la Constitución Política de la República -en adelante también, CPR-, en sus incisos 2° y 3°, señala que “la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada, de conformidad a la ley” y que “los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”. De la lectura del artículo, contrastado con la actual realidad del país, fácilmente se deduce que no existe compatibilidad entre ambos, de manera que el Estado estaría incumpliendo con el precepto constitucional.

En base a la tesis señalada, la pregunta principal a responder a lo largo de esta investigación será: **¿ha sido cumplido el mandato del artículo 3° de la CPR?**, y ésta, naturalmente, llevará a distinguir entre el segundo y tercer inciso: **¿existe un acatamiento al artículo 3°, inciso 2° de la CPR, en relación a la existencia de una administración del Estado efectivamente**

**descentralizada y desconcentrada?, y ¿existe una intención y promoción suficiente, por parte de los órganos del Estado, en orden a fortalecer la regionalización del país, equitativa y solidaria, entre los distintos territorios de la República?**

Para enriquecer la discusión en torno a lo anterior, será interesante intentar contestar algunas otras sub-preguntas, tales como:

¿Qué historia ha recorrido Chile en materia descentralizadora?

¿Cuál es la experiencia descentralizadora en otros países? ¿Es asimilable dicha experiencia a la realidad chilena?

¿Es suficiente con la norma constitucional y legal para una real descentralización? Y si no lo es, ¿qué otros factores deben cambiar para conseguirla?

Respecto al análisis de la reforma propuesta a la Ley de Gobierno Regional antes señalada, y habida cuenta de la redundancia de competencias que existen actualmente entre los órganos nacionales y sub-nacionales, se hace necesario responder el siguiente cuestionamiento: ¿Con las

modificaciones propuestas a la LOCGAR, se solucionan, mantienen o incluso se agravan dichos conflictos de competencias?

Debido a su evidente relación con la temática central a estudiar, se intentará por último contestar a la siguiente pregunta: en el escenario de que existan usuarios del aparato público que sientan que ha existido un incumplimiento del artículo 3° de la CPR por parte del Estado, ¿existe algún medio de protección constitucional para éste?

El método a utilizarse durante esta investigación será el analítico-deductivo. Revisando la historia de Chile, en especial la reciente; examinando estadísticas de desarrollo nacional y sub-nacional, e indicando qué ha dicho la doctrina en esta materia, se buscará revisar los factores más importantes que han dado como resultado la situación actual de concentración territorial de poder, para poder evaluar el proyecto de reforma a la ley N° 19.175, y así, si el trabajo resultare fructífero, poder aventurar el posible desenvolvimiento a futuro de este problema en el país.

## **1.2. Definiciones.**

Previo al análisis del asunto que compete a esta investigación, se hace necesario establecer el glosario de definiciones que dicen relación con la materia a tratar. No porque sean definiciones de total consenso, sino precisamente porque dichas divergencias en las interpretaciones conceptuales podrían crear confusión en el lector. De no ser así, sea útil de todas maneras recordar algunos conceptos básicos que nos ayudarán a seguir de manera más clara el estudio futuro del tema que convoca.

En un trabajo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), llamado Descentralización en América Latina: teoría y práctica, se revisan las definiciones de múltiples expertos. De dicho análisis, el texto concluye que para la mayoría de los autores, **desconcentración** es la transferencia de funciones desde un gobierno central a niveles inferiores de la administración central.<sup>2</sup>

La ley N° 18.575 de Bases Generales Para la Administración del Estado, dispone en su artículo 30 que, “sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados órganos”; luego, da una explicación práctica de los tipos de desconcentración

---

<sup>2</sup> FINOT, I. 2001. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública (12): 39. [en línea] <[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2006-11-08.6401780721/documentos\\_pdf.2006-11-08.6496403228/archivos\\_pdf.2006-11-08.9437661281](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2006-11-08.6401780721/documentos_pdf.2006-11-08.6496403228/archivos_pdf.2006-11-08.9437661281)> [consulta: 22 enero 2013]

señalados. En base a ésta, en Chile puede definirse la **desconcentración territorial** como aquella que se realiza “mediante Direcciones Regionales, a cargo de un Director Regional, quien dependerá jerárquicamente del Director Nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, estarán subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial”. Luego, según el inciso tercero del mismo artículo, puede explicarse la **desconcentración funcional** como aquella que se efectúa “mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio”.

Por su parte, el Congreso Nacional de Chile, a través de su biblioteca virtual, define a la **descentralización** “como una transferencia de poder político, dineros fiscales y atribuciones administrativas a los gobiernos locales, que empiezan a tomar decisiones propias sobre sus competencias”.<sup>3</sup> Pero ante la poca especificidad de la definición anterior, conviene señalar los distintos tipos de descentralización.

Así, la **descentralización administrativa** puede definirse como “aquel sistema en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada

---

<sup>3</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2013. ¿Qué significa descentralizar el país? [en línea] <[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2006-11-08.6401780721/subtitulos-2/bfque-significa-descentralizar/](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2006-11-08.6401780721/subtitulos-2/bfque-significa-descentralizar/)> [consulta: 21 enero 2013]

por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central”.<sup>4</sup>

Por su parte, **descentralización política**, se establece como como la transferencia de competencias de decisión, para la provisión de bienes públicos, desde gobiernos centrales a procesos políticos subnacionales. La transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión.<sup>5</sup>

Chile se conforma en base a un **Estado Unitario**; así se establece en el artículo 3°, inciso 1° de nuestra CPR, y lo ha sido durante casi toda su historia. Esta característica significa que es un Estado que posee un solo centro de impulsión política y administrativa.<sup>6</sup>

El sistema unitario se contrapone con el otro sistema tradicional más extendido, llamado **Estado Federal** o federalismo. Este ha sido definido por el diccionario de la Real Academia Española (RAE),<sup>7</sup> como aquel “compuesto por

---

<sup>4</sup> AYLWIN, P. y AZÓCAR, E. 1996. Derecho Administrativo. Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello. p. 161. En: BERMÚDEZ S., J. 2007. Apuntes de Cátedra de Derecho Administrativo I. Valparaíso, Escuela de Derecho PUCV. p. 221.

<sup>5</sup> Op. Cit., FINOT, I., p. 41.

<sup>6</sup> Op. Cit., BERMÚDEZ S., J., p. 232.

<sup>7</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2001. Diccionario de la lengua española. 22° edición, Madrid, Editorial Espasa Calpe. Vol I.

estados particulares, cuyos poderes regionales gozan de autonomía e incluso de soberanía para su vida interior”.

Por último, algunos autores sostienen que podría considerarse un tercer tipo de estructuración, intermedia entre las dos anteriores, llamada **Estado Regional**, o Estado autonómico. Según el profesor Cea Egaña, sería “aquel Estado unitario que se descentraliza o desconcentra integralmente y no sólo en la función administrativa”.<sup>8</sup> Respecto a qué puede entenderse por “integralmente”, esa es una pregunta que podrá ser respondida con más claridad, una vez realizada la investigación que se expondrá en las próximas páginas.

---

<sup>8</sup> RENDÓN E., M. A. y RENDÓN E., L. M. 2001. La potestad normativa de los gobiernos regionales. Memoria de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. p. 54.

## II. HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO DE CHILE

La ciudad de Santiago fue fundada en el año 1541 por Pedro de Valdivia. Luego de un breve período entre los años 1565 y 1573 donde la ciudad de Concepción fue la capital del entonces Reino de Chile, Santiago se ha mantenido ininterrumpidamente como el núcleo político de la nación. Si bien en la actualidad, la capital es a su vez el principal motor económico y cultural del país, lo que se traduce en que casi el cuarenta por ciento de la población nacional reside en la Región Metropolitana, esto no fue siempre así. De acuerdo al primer censo de población realizado en la República de Chile entre los años 1834 y 1835, del total nacional de 1.010.336 personas, el departamento de Santiago contaba con 97.786 habitantes.<sup>9</sup> Es decir, el 9,67% del total país. Este porcentaje subiría levemente a lo largo de varias décadas, hasta el explosivo aumento de mediados del siglo XX, con el ya conocido fenómeno mundial de la migración campo-ciudad, producto más que nada de la industrialización, lo que dio paso a la aparición de numerosas ocupaciones ilegales en terrenos periféricos de la ciudad, y que produjo para el censo de 1970, que la población

---

<sup>9</sup> GOBIERNO DE CHILE. 1835. Repertorio chileno. Año de 1835. Santiago, Imprenta Araucana [en línea] <[http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc\\_online/censos/pdf/censo\\_1835.pdf](http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_1835.pdf)> [consulta: 25 enero 2013]



se Santiago ascendiera a más de un 36% del total nacional, con 3.208.553, de un universo de 8.884.768 habitantes.<sup>10</sup> De 1970 a la fecha, la variación ha sido relativamente baja, pero no se ha logrado revertir dicha concentración.

Sin embargo, lo que nos importa en esta etapa del estudio es revisar la legislación que dio lugar a la tendencia centralizadora en Chile, y cuáles fueron los intentos normativos previos para revertir esta situación, si es que los hubo.

Los primeros reglamentos constitucionales ensayados en Chile a partir de 1811, no hacen clara alusión al sistema de distribución de poder dentro del territorio nacional. En la Constitución Provisoria para el Estado de Chile de 1818 en cambio, un texto bastante más completo que los anteriores, se establecía en su Título IV, capítulo IV “De los Gobernadores de Provincias y sus Tenientes”, entre otras cosas, que “El *Estado de Chile se halla dividido por ahora en tres provincias: la capital, Concepción y Coquimbo*”.<sup>11</sup> Luego, el artículo 1° del capítulo V del mismo cuerpo legal señalaba que “la capital y todas las ciudades y villas del Estado, luego que el Senado de acuerdo con el Director lo tengan por conveniente, harán la elección de sus Gobernadores, Tenientes y Cabildos, conforme al reglamento que para este efecto deberá metodizar el Senado”. Es

---

<sup>10</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). 1970. Población total país. XIV Censo de Población y III de Vivienda [en línea] [http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc\\_online/censos/pdf/censo\\_1970.pdf](http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_1970.pdf) [consulta: 21 enero 2013]

<sup>11</sup> CHILE. 1818. Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile. Artículo Primero, Capítulo IV, Título IV [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005251>> [consulta: 25 enero 2013]

decir, aunque de manera poco definida, da un primer paso hacia la descentralización política, permitiendo la elección directa de las autoridades subnacionales que señalaba. Para esto, se basó en las ideas que don Juan Egaña había plasmado en un proyecto de constitución de principios de esa década, pero que finalmente no se llevó a cabo.

A pesar de los avances de la Carta de 1818, don Bernardo O'Higgins, como Director Supremo, concentró casi todo el poder en su persona o en aquellos que él designaba, actitud que finalmente le costaría la salida en 1823. De esta manera, el descontento que producía O'Higgins, con lo que muchos calificaron de gobierno dictatorial, llevó a que el 30 octubre de 1822 fuese promulgada una nueva Constitución Política, por primera vez sin el carácter de provisoria, en un último intento o'higinista por aplacar ese malestar.

Si bien la Constitución de 1822 no impidió la salida de O'Higgins y fue rápidamente abolida, esta representó "un evidente progreso en el Derecho Público chileno, a pesar de sus imperfecciones",<sup>12</sup> siendo luego una de las bases para la Constitución Política de 1833. Pero en lo que respecta a la organización territorial del país, no mostró grandes cambios: "Artículo 142. Quedan abolidas las Intendencias, y el territorio se dividirá en Departamentos, y éstos en distritos". Cada uno de los departamentos, -disponía el art. 143- estará

---

<sup>12</sup> CAMPOS H., F. 1983. Historia Constitucional de Chile: Las Instituciones Políticas y Sociales. 6ta edición. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. p. 343.

política y militarmente a cargo de un “Delegado Directorial”, el que será nombrado por el Director Supremo, con acuerdo del Congreso. Estas medidas apuntaban en la dirección de centralizar el poder en Santiago y en el Ejecutivo, con el fin de contrarrestar las tendencias regionalistas que surgían en los distintos centros urbanos del país.

### **2.1. Los intentos federalistas.**

Una vez O'Higgins dejó su cargo de Director Supremo, existió un brevísimo período anárquico, lo que llevó en marzo de 1823 a que se proclamara el Acta de Unión de las Provincias. En esta, se establecía a la Constitución de 1818 como la vigente, en todo lo que no se opusiere a dicha acta, y ordenaba la organización de un Congreso General a fin de que redactase una nueva Constitución Política. Los integrantes de dicho Congreso, serían elegidos por las provincias en proporción a la población de cada una (según lo señalado en el artículo 34 de la misma), establecida en el Censo de 1813. Como señala el historiador Campos Harriet: “es este Congreso así elegido un nuevo sistema de federalismo que se abría camino”.<sup>13</sup>

La Constitución Política de 1823, también conocida como la Constitución Moralista de Egaña, rigió en el país entre el 29 de diciembre de 1823 y el 11 de

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 345.

enero de 1825. Sin embargo, sus disposiciones en extremo conservadoras, que llevaban al control de la vida privada de las personas, la hicieron impracticable. La estructura del Poder Judicial fue lo único que perduró en las constituciones posteriores. De todas maneras, si se avanzó hacia un mayor empoderamiento de las provincias. Señalaba su artículo 190 que “el Estado se divide gradualmente en gobiernos departamentales, delegaciones, subdelegaciones, prefecturas e inspecciones”. Por su parte, el artículo 77 dictaba que se formara una asamblea electoral en cada distrito, parroquia o cuartel de las Municipalidades, y el artículo 75 indicaba que sería función de las asambleas electorales “proceder a las elecciones, nominaciones y censuras establecidas por la Constitución”. Así, estas asambleas “denotaban una marcada tendencia hacia el régimen federal”.<sup>14</sup>

Derogada la Carta de 1823, se produjo nuevamente un período de incertidumbre política, que algunos historiadores han caracterizado como período anárquico. Las leyes federales de 1826 fueron el intento más claro de establecer en Chile la organización de la Constitución Norteamericana de 1787, seguida también por la vecina Nación Argentina, e impulsada desde Chile por don José Miguel Infante, una vez llegó a la presidencia del Consejo Direccional en noviembre de 1825. A partir de ese momento, se llevó a cabo en Chile el experimento federal a través de la dictación de varias leyes provisionales,

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 346.

mientras se redactaba un Proyecto de Constitución Federal. Entre las leyes más relevantes que se puede mencionar, están las siguientes:

El 31 de enero de 1826 se puso en vigencia a través de un decreto una nueva organización territorial, que dividía al país en ocho provincias. Estas eran Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, y las recién anexadas Valdivia y Chiloé.

El 14 de julio de 1826 se promulgó una ley que señalaba que “la República de Chile se constituye por un sistema federal, cuya constitución se presentará a los pueblos para su aceptación”.

El 23 de Julio quedó aprobada la elección popular de los gobernadores e intendentes, la de los cabildos cuatro días más tarde, e incluso fue aprobada por unanimidad la elección de los párrocos, el 29 del mismo mes. Valga decir de todas maneras, que la ley relativa a los párrocos establecía que se elegía a dos candidatos a párroco, y luego la autoridad eclesiástica correspondiente debía instituir a uno de ellos.

Por último, se puede mencionar como parte de las leyes más importantes, aquella que ordenó la creación de asambleas provinciales, compuestas de 12 a 24 miembros o diputados provinciales, dependiendo de la

población de la respectiva provincia, la que debía entrar en funciones del 18 de septiembre de 1826. En estas últimas caía la responsabilidad de aprobar o rechazar el proyecto de constitución federal a presentarse.<sup>15</sup>

Como se sabe, el Proyecto de Constitución Federal nunca llegó a aprobarse. El caos en que ya se encontraba el país a principios de 1826, se vio agravado a medida que las leyes federales se comenzaron a aplicar. Señala al respecto el historiador don Francisco Antonio Encina, que “en vez de las tres grandes provincias de Santiago, Coquimbo y Concepción, ya separadas por espíritus regionales y sentimientos hostiles, quedaba Chile dividido en ocho pequeñas fracciones sin vitalidad económica ni espiritual propia, que, salvo la capital, no podían subsistir dentro de un federalismo avanzado”.<sup>16</sup>

El 19 de Enero de 1827 fue presentado el Proyecto de Constitución Federal, obra de don Francisco Ramón Vicuña. Durante los meses siguientes, la discusión del este se interrumpió continuamente, debido a los graves problemas de desorden que vivía el país. Sólo se alcanzó a aprobar unos pocos artículos y con enmiendas, hasta que el 2 de junio de 1827, el Congreso se declaró en receso, que finalmente, fue definitivo.

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 352.

<sup>16</sup> ENCINA, F. A. Historia de Chile. 9:183. *En*: *Ibíd.*, p. 349.

De todas maneras, algunos autores se distancian de la tradicional calificación de este período como caótico e infecundo, señalando que “en esa decisiva segunda mitad de la década de 1820 se jugó la posibilidad histórica de convertir la diversidad de intereses, la pugna entre caudillos, la lucha entre ciudades, en una ventaja para el país desde el punto de vista de organización política, desarrollo cultural y económico”.<sup>17</sup> Al respecto, los tesisistas Rendón Escobar señalan que “no obstante su efímera duración, el intento de dar forma federal al Estado por medio de las leyes de 1826, constituye el primer esfuerzo en nuestra evolución constitucional para establecer una organización estatal descentralizada, no sólo administrativa, sino también políticamente”.<sup>18</sup>

Luego del contundente triunfo de los liberales en el Congreso Constituyente de 1828, se procedió a la redacción de una nueva Carta Fundamental. Si bien la comisión encargada de elaborar el proyecto estuvo compuesta por varios políticos de la época, la autoría finalmente correspondió a don Melchor de Santiago Concha y a don José Joaquín de Mora, con preeminencia de este último. La Carta fue promulgada el 8 de agosto de 1828.

Aunque la Constitución Política de 1828 no consideraba a Chile como una República Federal, sino que, en su artículo 21, la reconocía como una “República Representativa Popular”, no es menos cierto que la forma

---

<sup>17</sup> VALENZUELA V. T., E. 1999. Alegato histórico regionalista. Santiago, Ediciones Sur. p. 43.

<sup>18</sup> Op. Cit., RENDÓN E., M. A. y RENDÓN E., L. M. p. 21.

organizativa propuesta, se asemejaba muchísimo a la de una organización federal. Así, el artículo 109 establecía que “la Asamblea Provincial se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo”, y a su vez, el artículo 108 señalaba que “el gobierno y administración interior de las provincias se ejercerá en cada una por la Asamblea Provincial y por el Intendente”. Entre las atribuciones más importantes otorgadas a la Asamblea Provincial, se pueden contar las siguientes:

“Art. 114. Son atribuciones de las Asambleas Provinciales:

3.a Nombrar senadores, y proponer en terna los nombramientos de intendentes, viceintendentes, jueces letrados de primera instancia.

4.a Establecer municipalidades en aquellos lugares donde las crean convenientes.

7.a Autorizar, anualmente los presupuestos de las Municipalidades, aprobar o reprobado los gastos extraordinarios que éstas propongan, y los reglamentos que deban regirlas.

14. Velar sobre la observancia de la Constitución y de la ley electoral.”

Además de lo anterior, es importante señalar que la figura del gobernador local (equivalente al alcalde de hoy), sería elegida por la municipalidad respectiva; a la vez que el artículo 121 disponía que “el nombramiento de las Municipalidades se hará directamente por el pueblo”.



Como se puede ver, la Constitución de 1828 compone, quizás, el intento constitucional de descentralización más completo que ha existido hasta el momento en Chile, toda vez que su redacción gozaba de un sentido de realidad que no habían tenido las normas federales de 1826. Sin embargo, este cuerpo legal también fracasaría, como se ha dicho repetidamente por los historiadores, “porque estaba hecho para una nación mucho más adelantada que la nuestra”.<sup>19</sup>

## **2.2. Constitución Política de 1833**

El período conocido como el de “Organización de la República”, llegó a su fin luego del triunfo de los conservadores en la Batalla de Lircay, el 17 de abril de 1830, mientras provisionalmente era Presidente de la República don José Tomás Ovalle, y Diego Portales era Ministro de Interior, Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina. Ese mismo año, es electo Presidente de la República don José Joaquín Prieto Vial, manteniéndose Diego Portales como ministro. Como es de consenso en la historiografía, el verdadero detentador del poder era Portales, además de ser el ideólogo del tipo de Estado que mantendría Chile durante los siguientes 90 años, al menos.

---

<sup>19</sup> Op. Cit., CAMPOS H., F. p. 356.

Así, en el proceso de instauración de hecho, de lo que se ha llamado el “Estado Portaliano” o “Estado en Forma”, es que, en 1831, y a través de una solicitud del Cabildo de Santiago, el Gobierno y el Congreso inician un proceso de reforma a la Constitución Política de 1828, que finalmente terminaría en su total derogación y reemplazo por una nueva Carta, promulgada el 25 de mayo de 1833. Los señores Mariano Egaña y don Manuel José Gandarillas, son sindicados como sus más activos autores, especialmente el primero de ellos.

A partir de esos años, se instaura en Chile un Estado fuertemente dirigido por la figura del Presidente de la República. Respecto a las facultades que le otorgaba la Constitución Política de la República, don Julio Heisse escribe: “El Presidente de la República podía ser reelegido (art. 61). Durante el ejercicio de sus funciones no tenía responsabilidad política alguna (art. 83); podía remover a su voluntad a los ministros del despacho (art. 82, N° 6). En la formación de las leyes disponía de veto absoluto (art. 45) y sólo el Jefe de Estado podía convocar a Legislatura extraordinaria o prorrogar la ordinaria (art. 82, N° 4 y 5). Era jefe supremo de las fuerzas armadas (art. 82, N° 16 y 17). Nombraba a todos los magistrados del Poder Judicial y estaba encargado de velar sobre la conducta ministerial de los jueces (art. 82, N° 3 y 7). En virtud del patronato, también la Iglesia estaba bajo su tuición (art. 82, N° 13). Intervenía, finalmente, en la designación de todos los funcionarios públicos (art. 82 N° 6 y 9)”. De acuerdo con esto, y en palabras de don Gabriel Amunategui, el

Presidente pasó a ser “como un pequeño monarca temporal, absoluto e irresponsable”.<sup>20</sup>

Aunque en la tesis de Heisse, la Constitución de 1833 era en verdad de carácter parlamentarista, inspirada en la legislación inglesa y francesa, donde el Jefe de Estado era un ser casi intocable, pero donde el Parlamento tenía un poder real para controlar que no se produjesen abusos por parte de este y sus ministros; lo cierto es que en esta época el poder de la capital, ya fuese desde el Poder Ejecutivo o desde el Legislativo, no estaba en duda. Dicha realidad, se vio plasmada en el artículo 116 de la Constitución de 1833, que señalaba:

“Art. 116. El Gobierno superior de cada provincia, en todos los ramos de la administración, residirá en un Intendente, quien lo ejercerá con arreglo a las leyes i a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, de quien es agente natural e inmediato. Su duración es por tres años; pero puede repetirse su nombramiento indefinidamente”.

De esta manera, bajo el Presidente de la República, se encontrarían los intendentes, gobernadores, subdelegados e inspectores, para administrar y controlar el territorio; cada uno de ellos nombrado por su superior inmediato, pero con la necesaria aprobación del Poder Ejecutivo en Santiago. Además, al

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 363.

terminarse con las Asambleas Provinciales, se eliminó también el contrapeso de poder desde las regiones.

Siendo la Constitución, únicamente una ley marco, el artículo 2° transitorio, y el artículo 131 de la misma, dispusieron la dictación de leyes complementarias como la Ley General de Elecciones y la Ley de Régimen Interior del Estado, entre otras. Esta última, fue promulgada recién en 1844, y en ella se reforzaba el poder del Presidente de la República a través de la figura del Intendente y del Gobernador, llegando a considerarse que “el intendente provincial es un agente natural e inmediato del Presidente de la República”.<sup>21</sup>

En este mismo sentido, don Isidoro Errázuriz escribía respecto a la Ley de Régimen Interior de 1844: “Un espíritu de orden y de reglamentación, se revela en ese memorable trabajo, al cual es debida la regularidad con que funciona la jerarquía administrativa y a favor de cuyas disposiciones han sido ejecutadas en las provincias tantas enormidades.(...) Ella aseguró al Gobierno la obediencia fácil y pronta de sus agentes fuera de la capital, y al mismo tiempo hizo pasar a cada uno de éstos toda la suma inmensa de poder que la Constitución y la doctrina vigente revestían al jefe del Ejecutivo. Fue una gran

---

<sup>21</sup> MONJE R., P. [200-]. La (des) centralización en Chile. Sus aspectos históricos. p. 4. [en línea] <<http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1213385829CFGProfPabloMonje.pdf>> [consulta: 12 febrero 2013]

cañería del autoritarismo y de la disciplina administrativa extendida desde la oficina del Ministerio del Interior hasta los más remotos rincones del país”.<sup>22</sup>

Años más tarde, en 1854, se aprobó la Ley de Municipalidades. Esta. “hacía del gobernador provincial (nombrado por el Presidente) presidente del municipio, con derecho a voz y voto”.<sup>23</sup> Al respecto, Abdón Cifuentes comentó: “Dueño el Gobierno de las Municipalidades, que nombraban las juntas calificadoras de los ciudadanos electores y las juntas receptoras de sufragios; dueño de las policías...era el Gobierno el que nombraba y no el país el que elegía a sus representantes”.<sup>24</sup>

Si bien para muchos, la construcción de un Estado fuerte a partir de la Constitución de 1833, le permitió a Chile grandes avances y una estabilidad política excepcional a nivel latinoamericano, otros piensan que fue precisamente el excesivo poder del Presidente lo que dio lugar a revueltas, llegándose incluso, después del conflicto de 1851, a declararse prohibida la existencia de cualquier partido de oposición al Gobierno Conservador, y en 1859, al surgimiento desde Copiapó al mando de don Pedro León Gallo, de un

---

<sup>22</sup> MIZÓN, L. 2001. Claudio Gay y la formación de la identidad cultural chilena. Santiago, Editorial Universitaria. p. 56.

<sup>23</sup> BOISIER E., S. 2007. Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Tesis Doctoral. Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá. p. 120 [en línea] <[www.eumed.net/tesis/2008/sbe/](http://www.eumed.net/tesis/2008/sbe/)> [consulta: 21 enero 2013]

<sup>24</sup> CIFUENTES, A. 1936. Memorias. Santiago, Editorial Nascimento. En: Op. Cit., BOISIER, E., S. 2007. p. 120.

alzamiento contra el Gobierno Central, que exigía mayores niveles de autonomía. Lo anterior, unido a la “Cuestión del Sacristán” de 1856, produjo en Chile un reordenamiento político que, luego de 30 años, acabó con el dominio conservador, llegando en 1861 a la Presidencia don José Joaquín Pérez, político del Partido Liberal.

Una vez que los liberales llegaron al poder, y ya que habían sido perseguidos en la década anterior por el Estado, éstos se preocuparon de llevar a cabo una serie de reformas que le quitasen cuotas de poder al Presidente de la República, traspasándolas sobre todo al Congreso, pero también, aunque en menor medida, a las provincias y municipalidades. “Una nueva ley electoral en 1869, la prohibición de la reelección del Presidente de la República, las reformas constitucionales de los años 1873.74, y la promulgación de la ley de comuna autónoma de 1890 fueron distintos pasos que se orientaban en un mismo sentido: liberalizar las instituciones políticas y descentralizar el poder político del Estado”.<sup>25</sup> Así al menos concluye el profesor Egon Montecinos, al analizar la llegada de los liberales al Gobierno en 1861.

De todas las reformas llevadas a cabo durante el período liberal (entre 1861 y 1891), una merece especial atención; esta es la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, también conocida como la “Ley de

---

<sup>25</sup> MONTECINOS, E. 2005. Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. Revista Venezolana de Gerencia 10(031):452.

Comuna Autónoma”. Impulsada durante el gobierno de don José Manuel Balmaceda, por el opositor conservador, don Manuel José Irarrázaval, fue promulgada el 24 de Diciembre de 1891, una vez terminada la guerra civil. A pesar de que autores como Arturo Valenzuela, la destacan como un ejemplo de la derrota que sufrió el centralismo-presidencialismo de Balmaceda, el estudio de Esteban Valenzuela Van Treek, intenta reivindicar la figura del Presidente derrocado, explicando que su ideario era el de la Provincia Autónoma, y que prefería “una fuerte provincia autónoma y democrática, a la dispersión del poder en pequeñas localidades controladas por los señores”.<sup>26</sup>

De todas maneras, el proyecto aprobado finalmente logró varios avances en materia descentralizadora, aunque también produjo muchos problemas de corrupción, lo que resulta irónico, ya que uno de los objetivos del legislador fue disminuirla, y “que los municipios independientes, fuesen capaz de sobreponer los intereses locales a los políticos”.<sup>27</sup> Así, se radicó en los municipios la dirección del proceso electoral, incluyendo la confección de los registros. Entregó en general, altos grados de autonomía a la municipalidad, en el cumplimiento de funciones como el orden público, la educación, la higiene, etc. Además, en el artículo 86 se establecieron las funciones de la “asamblea de

---

<sup>26</sup> Op. Cit., VALENZUELA V. T., E. 1999. p. 73.

<sup>27</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2013. La Comuna Autónoma. p. 2. [en línea]  
<[http://biografias.bcn.cl/index.php?title=Especial:Libro&bookcmd=download&collection\\_id=c613a165483f00e2&writer=rl&return\\_to=La+comuna+aut%C3%B3noma](http://biografias.bcn.cl/index.php?title=Especial:Libro&bookcmd=download&collection_id=c613a165483f00e2&writer=rl&return_to=La+comuna+aut%C3%B3noma)> [consulta: 21 Mayo 2013]

electores”, con capacidades electoras, fiscalizadoras y co-administrativas.<sup>28</sup> Sin embargo, estas tareas nunca se desarrollaron como lo mandataba la ley, especialmente la facultad electora, ya que la ley electoral de 1890, no les concedía dichas atribuciones. En cuanto a los alcaldes, se les otorgó funciones administrativas, lo que fue novedad, ya que antes estos ejercían principalmente funciones judiciales. A los gobernadores departamentales por su parte (nombrados por el Presidente de la República), se les quitó “la tuición de varios servicios locales, que pasaron al alcalde, restringiendo las atribuciones, del gobernador, como jefe superior de la Municipalidad”.<sup>29</sup>

### **2.3. Constitución Política de 1925**

Durante las primeras décadas del siglo XX, es conocido el hecho de que Chile había ralentizado su progreso. Si bien, aquí no se analizarán las razones de ese malestar, si conviene al menos recordar el famoso “Discurso sobre la crisis moral de la República”, pronunciado por don Enrique Mac-Iver, el 1° de Agosto de 1900, que de manera magistral verbalizó los problemas de su época:

“Un país en que el gobierno se corrompe, en que sólo por excepción se encuentra una municipalidad que sirva con honradez al fin de su instituto, es un país cuya masa social está moralmente enferma o es un país cuya moral

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 2.



pública se halla en quiebra (...). Ceguera sería desconocer que el país es víctima (empleo deliberadamente la palabra) tanto de una crisis económica, cuanto de una crisis moral que detiene su antigua marcha progresista. Consecuencia de innovaciones poco atinadas o efectos de vicios i pasiones, resultado de sucesos fatales u obra de la imprevisión i el abandono, el hecho es que no sería ya temeridad decir, dando a las frases una acepción jeneral i sin referirlas a hombres ni a partidos determinados: falta gobierno, no tenemos administración”.<sup>30</sup>

Dicho esto, el político hace luego alusión a la necesidad de una opinión pública crítica, como primer paso para enmendar el rumbo: “Formada esa opinión pública, vendrán i se cumplirán leyes que dan sufragio ilustrado i consciente, que abren la puerta de la representación nacional, cerrada hoi por falsas teorías constitucionales i en resguardo de una fantástica independencia parlamentaria, a muchos de los más aptos para los cargos lejislativos, que apartan de los altos puestos de la administración a la incapacidad i la ignorancia, que sancionan eficazmente el abandono del deber i el olvido del bien común; se corregirán los errores, se castigarán las faltas, se enmendarán los rumbos i volverá el país a ver cumplida la función gubernativa para su felicidad i su progreso”.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> MAC-IVER, Enrique. 1900. Discurso sobre la crisis moral de la República. p. 28 [en línea] <<http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0001470.pdf>> [consulta: 20 Mayo 2013]

<sup>31</sup> Ibíd., p. 29.

De la situación resumida anteriormente, y con la irrupción decidida de don Arturo Alessandri Palma en política nacional, el cambio no se hizo esperar. La Constitución Política de la República promulgada el 18 de septiembre de 1925, es la primera en la historia de Chile que dedica un título a la descentralización administrativa. Aunque compuesto de un artículo único (art. 107), y siendo este una declaración programática más que nada, es de todas maneras, el primer paso importante que se da después de casi un siglo, en esa dirección.

“Art. 107. Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior.

Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes.

En todo caso, la fiscalización de los servicios de una provincia corresponderá al Intendente, y la vigilancia superior de ellos, al Presidente de la República”.

En cuanto al tipo de organización territorial, se debe señalar que dicha Constitución Política dedicó el capítulo VIII, al “Gobierno Interior del Estado” y el

capítulo IX al “Régimen Administrativo Interior”. El primer artículo del capítulo VIII (art. 88) señalaba que “para el Gobierno Interior del Estado, el territorio de la República se divide en provincias, las provincias en departamentos, los departamentos en subdelegaciones y las subdelegaciones en distritos”. Por su parte, el primer artículo del capítulo IX (art. 93), establecía en su inciso primero que “para la Administración Interior, el territorio nacional se divide en provincias y las provincias en comunas”, siendo la comuna equivalente a la subdelegación, sólo que la primera era parte de la división política, y la segunda, de la división administrativa.

Tomando en consideración las principales razones para la dictación de la nueva Constitución, no debe sorprender que la declaración del artículo 107 en sus incisos 1° y 2°, no se haya llevado a cabo, ya que el objetivo principal de la nueva Carta Fundamental era acabar con el parlamentarismo, no con el centralismo.

Fue así como se estableció un nuevo tipo de presidencialismo, aunque, como bien señala Luis Hernández en su Memoria de Licenciatura, “a partir de 1925 la exigencia de morigeración del exacerbado presidencialismo de nuestro sistema de gobierno, que no había sido resuelta por el parlamentarismo de fines del 19, encuentra una respuesta programática que aspira a compatibilizarlo con

la descentralización administrativa del Estado”.<sup>32</sup> Es importante mencionar que la razón para separar el gobierno y la administración interior en dos capítulos, podría decir relación con la necesidad de no confundir la descentralización administrativa, con la descentralización política.<sup>33</sup> Esta última se quería evitar, ya que lo que se intentaba era fortalecer la figura del Presidente de la República; esto se recalca en disposiciones como el inciso 3° del art. 107, ya citado.

Como ya se señaló, el mandato programático del artículo 107 no se cumplió, pero no se puede desconocer que si hubo intentos por lograrlo. En 1929, a través del D.F.L. 2.335, por primera vez se menciona a Aysén y a Magallanes como “provincias”. En 1938, el Presidente Arturo Alessandri enviaría un proyecto de ley, relativo al número y origen de los integrantes de las asambleas provinciales; este no fue aprobado y con él, el órgano de la Asamblea Provincial quedó sólo en la promesa constitucional. En 1942, mediante la ley N° 7.164, la atribuciones que corresponderían a la Asamblea Provincial, fueron entregadas al Intendente.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> HERNANDEZ O., L. 2010. Las competencias del Gobierno Regional en la doctrina nacional y la jurisprudencia administrativa. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. p. 19.

<sup>33</sup> Op. Cit., RENDÓN E., M. A. y RENDÓN E., L. M. p 29.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 32.

Sin embargo, una de las primeras medidas que si darían frutos en esa época en materia descentralizadora, es la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en abril de 1938, la que, como señala don Federico Arenas, marca el comienzo de la planificación regional en Chile.<sup>35</sup> A través del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones iniciado en la década de 1940, se intentó organizar el territorio en polos productivos a través de las distintas empresas estatales. Así, las industrias del petróleo y del acero, por dar algún ejemplo, dieron un gran impulso económico a las zonas donde se radicaron. Sin embargo, el modelo de industrialización elegida, produjo el ya conocido problema de la migración campo-ciudad, y que en Santiago se vivió con más fuerza que en cualquier otra ciudad de Chile. El resultado ya es conocido: la nueva concentración y centralización terminó siendo, a pesar de las intenciones en la dirección contraria, aún más intensa que la existente en el primer tercio del siglo XX.

En el Gobierno de don Eduardo Frei Montalva se creó uno de los más importantes agentes de descentralización de esos años, llamado Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Esta dependía del Presidente de la República, tenía rango ministerial, y estaba encargada del desarrollo regional y del manejo territorial. Además, mediante el decreto N° 1.104 del Ministerio del

---

<sup>35</sup> ARENAS, F. 2009. La Construcción de las regiones chilenas: desde los hitos históricos hasta los desafíos actuales. En: VON BAER, H. Pensando Chile desde sus regiones. Temuco, Editorial Universidad de la Frontera. p. 65.

Interior, dicha oficina dividió al país en doce regiones de planificación.<sup>36</sup> A partir de ese entonces y hasta 1973, se inicia una serie de políticas destinadas a frenar el crecimiento demográfico de Santiago, pero por sobre todo a organizar productivamente el territorio nacional, a fin de que cada zona del país desarrollase sus capacidades económicas, en pos del progreso nacional. Aunque obviamente este proceso se realizó de manera diferente entre los gobiernos de Frei Montalva y de Allende, y posiblemente por lo mismo, estos no tuvieron efectos relevantes en la descentralización del país (ya que además, cada uno existió por un período de tiempo muy acotado), lo cierto es que hubo medidas que sí tuvieron algún nivel de resultado. La construcción de parques industriales, las ventajas tributarias establecidas para Arica y Punta Arenas, la nacionalización del cobre y el proceso de reforma agraria, entre otros, fueron todos elementos destinados en último término a la descentralización económica del país. Según Boisier,<sup>37</sup> la más probable razón del fracaso de estas medidas, es que siempre se pensaron para las regiones, desde la capital; el modelo de planificación “desde arriba”, no tomó suficientemente en cuenta la heterogeneidad de las distintas zonas geográficas, y su diseño se estructuró en base al plan general de desarrollo país, como criterio predominante.

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p 67.

<sup>37</sup> BOISIER E., S. 1984. Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional. *En: Ibíd.*, p. 69.

Luego del golpe militar de 1973, como es sabido, se produjeron drásticos cambios en el país. En cuanto a la descentralización, el Gobierno entrante llegó con “un fuerte compromiso con la cuestión regional”.<sup>38</sup> Según señala Boisier, la razón habría sido porque la planificación regional tiene mucho que ver con la doctrina de la seguridad nacional, la que recomendaba fortalecer el territorio y sus fronteras. A partir de octubre de 1973 hasta la dictación de la Constitución Política de 1980, se inicia un rápido proceso de reorganización del aparato público administrativo que consta en los documentos que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha puesto a disposición del público en internet.<sup>39-40</sup> Por esta razón, a continuación se señalará resumidamente algunos de sus hitos más importantes:

- 26 de octubre de 1973: se dicta el D.L. N° 98, que declaró la reorganización de todos los servicios públicos.
- 17 de diciembre de 1973: es aprobado el D.L. N° 212, que crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA).
- Marzo de 1974: Declaración de Principios del Gobierno de Chile. Señala entre otras cosas que “punto capital de esta Nueva Institucionalidad será la descentralización del poder, tanto en lo funcional como en lo territorial,

---

<sup>38</sup> Op. Cit., BOISIER E., S. 2007. p. 25.

<sup>39</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR DE CHILE. Unidad de Administración de Desarrollo regional. 1975. Documentos oficiales sobre regionalización. [en línea] <<http://www.subdere.gov.cl/documentacion>> [consulta: 23 enero 2013]

<sup>40</sup> COMISIÓN NACIONAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA. [s.a.] Políticas de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa. [en línea] <<http://www.subdere.gov.cl/documentacion>> [consulta: 30 enero 2013]

lo que permitirá al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social”. Indica además como valor fundamental “la restitución del carácter apolítico de la Administración Pública”.

- 8 de julio de 1974: se dicta el D.L. N° 573 sobre Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado.
- 10 de julio de 1974: se dicta el D.L. N° 575 sobre Regionalización del País.
- 6 de septiembre de 1974: a través de los oficios N° 775/53 y 775/54 se imparten las instrucciones para la designación de autoridades regionales y la constitución de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, además de las indicaciones para la programación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional dispuesto en el D.L. 575. También se dispone un estudio para fijar los límites físicos comunales, provinciales y sobretodo, interregionales.
- 13 de enero de 1975: se dicta el Reglamento sobre Consejos Regionales de Desarrollo.
- 14 de enero de 1976: se aprueba la Ley de Organización de las Municipalidades.
- 4 de enero de 1978: entra en vigencia el D.L. N° 2.093, que convierte a la CONARA en un servicio público dependiente directamente del Presidente de la República, dotada de una planta de personal



permanente y con nuevas funciones, como la representación del Gobierno ante organismos internacionales de Reforma Administrativa.

De todos los eventos listados, es necesario explicar brevemente en qué consisten los decretos ley números 573 y 575 dictados en 1974, ya que estos constituyen el antecedente directo de la Constitución de 1980 en materia de organización interior del Estado y regionalización.

El primero de ellos, como se señaló, es el Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado. Este decreto de rango constitucional, estableció por un lado los principios en los que se basaría el proceso de regionalización, para luego instaurar que sería el Intendente, el superior a cargo del gobierno y administración de la región. Luego, el artículo 7° señalaba que “en cada Región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el Intendente Regional, e integrado por los gobernadores provinciales de la región y por representantes de las principales actividades, organismos e instituciones públicas y privadas del área territorial correspondiente”. En el artículo 9° se indicaba la creación de una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación por región “integrada al sistema nacional de planificación”, con características de asesoramiento técnico para el Intendente y el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE).

Por su parte, el D.L. N° 575 viene a detallar la manera en que se aplicarían los preceptos del D.L. N° 573. Así, en su artículo 1°, se dividió al país en 12 regiones más un área metropolitana, especificándose las capitales de cada una. Reguló además el Consejo Regional de Desarrollo (párrafo 2°), la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (párrafo 3°) y las Secretarías regionales ministeriales o SEREMI (párrafo 4°), entre otros organismos.

Paralelo a este proceso, la Comisión Ortúzar, encargada de elaborar una propuesta de nueva Carta Fundamental para Chile, trabajó en numerosas sesiones en torno al problema de la organización política y administrativa del país. Desde la sesión N° 2, celebrada el 25 de septiembre de 1973, hasta la sesión N° 56, de fecha 28 de noviembre de 1978, se fue desarrollando la normativa que finalmente quedaría estampada en la Constitución Política de 1980.

### **III. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980 Y SUS MODIFICACIONES**

#### **3.1. Constitución Política de 1980**

La Constitución Política de la República de 1980 (en adelante también, CPR), fue aprobada en plebiscito el 11 de Septiembre de 1980 y entró en vigencia el 11 de marzo de 1981. En lo que respecta al tema de esta investigación, la disposición programática se encuentra en su artículo tercero, que originalmente señalaba: “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La Ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada”.

Por su parte, podría decirse que el capítulo sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, ya desde la primera versión de la Constitución de 1980, tiene bastantes disposiciones novedosas. Como se señaló anteriormente, las fuentes directas de este, fueron los decretos ley N° 573 y 575 y, por supuesto, la Constitución Política de 1925. Se puede constatar sin embargo, como lo hacen los tesisistas Rendón Escobar,<sup>41</sup> que a diferencia de la Constitución anterior, la nueva Carta fusiona los antiguos capítulos VIII y IX,

---

<sup>41</sup> Op. Cit., RENDÓN E., M. A. y RENDÓN E., L. M. p. 44.

de Gobierno Interior y Régimen Administrativo Interior, respectivamente. Esto podría interpretarse como un ejemplo más de las intenciones del nuevo régimen, para que las regiones pudiesen llevar no sólo su propia administración, sino también al menos en parte, definirla. En este sentido, uno de los primeros directores de la CONARA afirmaba en 1976, que “la regionalización chilena no es, ni puede ser, sólo una división político-administrativa diferente, ni una nueva redefinición de los ámbitos geográficos de competencia de los servicios públicos, ni el componente territorial de la planificación del desarrollo. La regionalización es, también, un proceso político del Gobierno que se ha materializado en la creación de los gobiernos y administraciones regionales, en las cuales se han delegado -en el grado que el Supremo Gobierno ha considerado adecuado- poder y potestades administrativas”.<sup>42</sup>

A diferencia de las funciones asignadas al Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) en el D.L. N° 575 y en el reglamento sobre COREDE de 13 de enero de 1975, en la Constitución de 1980, las funciones de dicho organismo van más allá de sólo dar asesoría al Intendente Regional. Señala al respecto el artículo 102 de la Constitución original que, “el consejo regional

---

<sup>42</sup> BOREL, E. y MERGUDICH, C. 1976. Algunos aspectos administrativos del Gobierno regional y perspectivas del nuevo municipio chileno. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración. p. 18. En: LIRA C., L. y MARINOVIC G., F. 2003. Estructuras participativas y descentralización: el caso de los consejeros regionales en Chile. p. 17. [en línea] <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=151> [consulta: 21 enero 2013]

tiene por objeto asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región”; luego, el inciso segundo establece que será necesario el acuerdo del Consejo Regional “para la aprobación de los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y al presupuesto regional”, así como será responsabilidad del mismo “la distribución del fondo regional de desarrollo”. Por último, el mismo artículo señala que las leyes determinarán las demás atribuciones que dicha entidad poseerá, y las materias donde la consulta, o incluso el acuerdo del Consejo con el Intendente, serán obligatorios.

En cuanto a la figura del Intendente Regional, el artículo 100 de la CPR de 1980, señala que “el gobierno y la administración superior de cada región residen en un Intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El Intendente ejercerá dichas funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción”. Como se puede ver, la redacción se mantiene prácticamente inalterada hasta hoy (que actualmente se encuentra en el art. 111), sufriendo sólo leves modificaciones. Son las facultades del mismo, las que se han visto restringidas en favor del Consejo Regional. Esto se acentúa en el proyecto de ley objeto principal de este trabajo, pero que será analizado más adelante, en el capítulo cuarto.

Los títulos relativos al Gobierno y Administración Provincial y a la Administración Comunal, si bien se encuentran dentro del mismo capítulo constitucional en estudio, no se analizarán, por no constituir el tema central de este trabajo.

### **3.2. Modificaciones constitucionales por la ley N° 19.097.**

Llegada la democracia en Chile se impulsa una reforma constitucional mediante la ley N° 19.097, promulgada el 11 de noviembre de 1991, y que viene a modificar varios aspectos del capítulo sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, especialmente en materia regional y municipal, además del artículo 3°, el cual pasa a señalar que “el Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración **será** funcional y territorialmente descentralizada, **o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley**”.

Al revisar lo expresado en el Informe de las Comisiones Unidas del Senado durante la discusión de la reforma, se entiende que el cambio del término “propenderá” por el de “será”, se dio con el objetivo de que la norma contuviese “un mandato para que la legislación se oriente inequívocamente en

un sentido regionalizador”.<sup>43</sup> Por su parte, la razón de haberse agregado la frase “o desconcentrada en su caso”, se explicó de la siguiente manera:

“La noción de desconcentración que propone la indicación está concebida en el sentido de asignar atribuciones a un órgano inferior para resolver sobre determinadas materias, manteniendo la supeditación jerárquica de éste a otro superior, el cual le podrá impartir criterios generales de acción pero no arrogarse la resolución de los asuntos confiados al inferior”.<sup>44</sup>

Esto a su vez, dice relación con lo señalado en la sesión N° 56 de la Comisión Ortúzar, en 1978:

“Al discutirse el artículo 3°, varios señores consejeros manifestaron que los términos “desconcentrada” y “descentralizada” son sinónimos. El señor Ortúzar explica las diferencias que entre ellos existen, mirando el asunto desde un punto de vista jurídico-administrativo, no obstante lo cual se acuerda, por unanimidad, suprimir las expresiones “desconcentrada y”, dejando, eso sí, testimonio por indicación del señor Ortúzar, que la supresión no puede entenderse en el sentido de que la administración de las regiones y las distintas

---

<sup>43</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1991. Historia de la ley N° 19.097. Modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal. p. 41. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=19097&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=19097&anio=2013)> [consulta: 4 marzo 2013]

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 42.

partes en que se divide el territorio debe efectuarse por intermedio de entes con personalidad jurídica y patrimonio propios, porque la expresión “descentralizada” se ha tomado en la acepción que le daba la Constitución de 1925”.<sup>45</sup>

Como señalan los profesores Salvador Mohor y Paulino Varas, “quedó claro que el propósito fundamental era hacer más imperativo el mecanismo de la descentralización, operando el de la desconcentración tan sólo en aquellos casos en que no pueda recurrirse al anterior. Por lo tanto, no serían fórmulas alternativas”.<sup>46</sup>

Respecto a las municipalidades, si bien no se ahondará en ello, resulta imprescindible mencionar que, con la modificación constitucional de la ley N°19.097, los alcaldes y los concejos municipales pasaron a ser elegidos democráticamente. Resulta interesante señalar que la elección democrática de las autoridades locales, se enmarca dentro de un proceso generalizado en Latinoamérica, donde según datos del Banco Interamericano de Desarrollo

---

<sup>45</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1980. Historia de la ley. Constitución política de la República de Chile de 1980. Artículo 3°. Estado de Chile, forma, administración y regionalización. p. 56 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302&eh=True>> [consulta: 26 febrero 2013]

<sup>46</sup> VARAS A., P. y MOHOR A., S. 1992. Reforma Regional, Provincial y Municipal. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. p. 28.



(BID), entre 1980 y 1997, el número de países en la región que se sumaron a este proceso, aumentó gradualmente de 3 a 17.<sup>47</sup>

Como se señaló, la ley N° 19.097 modifica por casi completo el título sobre Gobierno y Administración Interior del Estado. En el artículo 100 de la CPR, la administración y gobierno de la región dejan de estar a cargo del Intendente, pasando este a ser solamente jefe de gobierno, y traspasándose la administración a un Gobierno Regional (GORE). Este último, organismo creado por dicha ley, pasa a poseer personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, a fin de otorgarle un cierto nivel de autonomía en sus decisiones. En cuanto al Intendente, se le deja la función de gobierno, entendiéndose que esta “implica la potestad de tomar decisiones y es, por tanto, una facultad de imperio”;<sup>48</sup> el nuevo artículo 101 por su parte, estableció en forma genérica, las atribuciones que este tiene, las que son, además de presidir el Consejo, las de coordinar supervigilar y fiscalizar a los servicios públicos. Al respecto, en la Cámara de Diputados se entendió que el Intendente debía ejercer estas últimas funciones “sobre los servicios creados por ley, quedando fuera otros, como el Banco Central o la Contraloría General de la República, que son entes autónomos creados por la Constitución Política”.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Op. Cit., FINOT, I., p. 23.

<sup>48</sup> Op. Cit., VARAS A., P. y MOHOR A., S., p. 41.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 45.

Además, de acuerdo con el artículo 102 de la Carta Fundamental, se crea el Consejo Regional (CORE), el que reemplaza al COREDE, pero con atribuciones bastante más amplias, “de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador”. En los artículos 103 y 104, se reafirman los principios de descentralización de la administración; esto, a través de la transferencia de competencias a los GORE, el “desarrollo territorial armónico y equitativo” entre regiones, la incorporación del criterio de solidaridad económica intra e inter regional, y la afirmación de los principios de equidad y eficiencia en la Ley de Presupuesto de la Nación. Todo lo anterior por supuesto, va en directo respaldo a lo enunciado en el artículo 3° de la CPR.

Una herramienta importante que aporta la Ley N° 19.097, es la facultad que otorga a los gobiernos regionales, para celebrar convenios de programación de inversión pública con uno o más ministerios, y la posibilidad de asociarse con personas naturales o jurídicas, con el objetivo del desarrollo regional. Por último, se crea un Consejo Económico y Social para cada provincia, de carácter consultivo, aunque es importante señalar que en la actualidad, la reforma propone la eliminación de este organismo dentro de la Ley Orgánica Constitucional, en concordancia con su eliminación constitucional en el año 2009.

Esta reforma también modifica el inciso final del artículo 19, N° 20 de la CPR, relativo a la repartición de los tributos, agregando que la ley “podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo”. En el informe de las Comisiones Unidas de Gobierno y Constitución del Senado, llama la atención que si bien, en el proyecto enviado por el ejecutivo, se expresaba que determinados tributos podían ser **establecidos**, dentro de los marcos legales, por las autoridades regionales o comunales, se aceptó finalmente reemplazar la palabra por **aplicados**, “con el propósito de dejar en claro que no serán las autoridades regionales o comunales las que crearán estos tributos -lo cual sólo puede hacerse por ley- sino que ellas podrán destinar los impuestos creados al funcionamiento de los gobiernos regionales y municipios y a obras de desarrollo regional y comunal”.<sup>50</sup> De esta forma, se permite la descentralización administrativa, impidiendo la descentralización política.

Situada en el marco de la “política de los acuerdos” del Presidente Aylwin, lo que se intentó con esta reforma fue dar un carácter más democrático al sistema político, pero debe entenderse que el contexto en que se desarrolló, impedía que estos cambios fueran demasiado drásticos. Esto se demuestra de

---

<sup>50</sup> Op. Cit., BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1991. Historia de la ley N° 19.097. p. 43.

manera patente, en el mensaje que el Ejecutivo adjuntó al proyecto de ley, que se convertiría luego en la ley N° 19.175. En este, al hablar de la raíz democrática de la descentralización, se señala que “las negociaciones que precedieron al acuerdo político en la materia no permitieron arribar, al menos por ahora, a la fórmula de generación directa del órgano colegiado del gobierno regional, como era el propósito de este Ejecutivo”.<sup>51</sup>

Luego de la aprobación y promulgación de la ley N° 19.097, la Constitución Política quedó adaptada para la entrada en vigencia de la ley N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, la que fue publicada el 11 de noviembre de 1992, a un año de la publicación de la reforma constitucional analizada.

### **3.3. Modificaciones constitucionales por las leyes 20.050 y 20.390.**

En una moción presentada en Julio de 2000 por senadores de la República, se envió un proyecto de ley que modificaba la Constitución Política en varios aspectos. Uno de esos, fue la agregación de un nuevo inciso al artículo 3°. Promulgada en septiembre de 2005, la ley N° 20.050 estableció el actual artículo 3° de la CPR:

---

<sup>51</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1992. Historia de la ley N° 19.175. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. p. 2. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=19175&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=19175&anio=2013)> [consulta: 11 marzo 2013]

“El Estado de Chile es unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

**Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.**

En las actas de discusión de esta reforma, si bien no se da una razón tan clara respecto al por qué de este nuevo inciso, si se pueden deducir ciertas consecuencias que al menos, parte de aquellos que discutieron la reforma, veían en esta modificación. Así, el profesor Humberto Nogueira, en su exposición ante la Comisión de Constitución del Senado, señaló que “la regionalización tiene una connotación de naturaleza política ya que se refiere a una agrupación humana asentada en un territorio, que presenta determinadas características comunes de orden geográfico, socioeconómico, de seguridad nacional, etc., y que es considerada no sólo como un objeto de administración sino también como un sujeto responsable de su propio proceso de desarrollo”.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2005. Historia de la ley Nº 20.050. Modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica. p. 110. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=20050&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20050&anio=2013)> [consulta: 22 mayo 2013]

Esto, señaló, “involucra una connotación de carácter político que implica la autogeneración de sus propias autoridades”.<sup>53</sup>

Por su parte, una vez aprobada la disposición por el Senado, esta sufrió leves alteraciones durante la discusión en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, que se pueden resumir en lo siguiente:

“La Comisión, por unanimidad, consideró para los efectos de la redacción de este inciso, la necesidad de fortalecer y no promover la regionalización del país, por cuanto ésta ya existe, como también contemplar en el desarrollo de las regiones, provincias y comunas el factor solidaridad”.<sup>54</sup>

En síntesis, se podría decir que el artículo 3° ha ido perfeccionándose desde su origen hasta la actualidad. Con la modificación del año 1991, que aclara el objetivo de la descentralización y lo diferencia de la desconcentración administrativa. La desconcentración también se explicita como prioridad del Estado, aunque por su redacción, la responsabilidad del Estado respecto a su ejecución, queda bastante salvaguardada (“en conformidad con la ley”). En cambio, la reforma de 2005 pareciera arriesgarse un poco más al hablar por primera vez de “regionalización”, sin apellidarla de “administrativa”. También es relevante el factor solidario entre los distintos territorios nacionales, ya que

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 110.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 2435.

otorga un respaldo constitucional al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y en general, a las políticas de desarrollo equitativo del país.

En cuanto al capítulo de Gobierno y Administración Interior del Estado, la ley 20.050 sólo reformó su primer artículo. Dicho cambio legal, permite la “creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas”, modificando el anterior texto, que sólo autorizaba la modificación de los límites regionales. Sin embargo, aumentó el quórum para que esto suceda, pasando la eventual ley modificatoria del territorio, de quórum calificado, a ley orgánica constitucional.<sup>55</sup>

Luego de diez años de vigencia de los gobiernos regionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), llevó a cabo una serie de seminarios y encuentros, a fin de evaluar exhaustivamente el nivel de éxito del proceso de descentralización. De ese examen, surgieron positivas conclusiones de los avances logrados, y también nacieron iniciativas que llevaron al envío, por parte del Gobierno de Ricardo Lagos Escobar en diciembre de 2003, de un proyecto de ley que buscó modificar la CPR en el capítulo de Gobierno y Administración Regional. Su tramitación duró casi 6 años, siendo promulgada el 16 de Octubre de 2009, bajo el número de ley 20.390. Su contenido reformó la Carta Fundamental en varios aspectos:

---

<sup>55</sup> Ya en 1989, con la aprobación de la ley N° 18.825, el quórum señalado en el artículo, había pasado de ley simple a ley de quórum calificado.

- Primero, cambió todos los artículos donde se mencionaba a los “miembros de los consejos regionales”, por los “consejeros regionales”, a fin de evitar interpretaciones erróneas respecto a si esos miembros incluirían o no al Intendente.
- En las funciones del Intendente, contenidas en el artículo 112 de la CPR, ya no se incluye la de presidir el Consejo Regional, ya que esa función pasa ser del Presidente del Consejo Regional, figura creada también en esta reforma.
- La mayor modificación se encuentra en el artículo 113 de la CPR, relativo al Consejo Regional, donde luego del primer inciso que se mantiene casi en su totalidad, se agregan siete nuevos. Por un lado, la elección de los consejeros regionales pasan a ser elegidos mediante sufragio universal, en votación directa, mientras que antes, eran elegidos por los concejales municipales de la región respectiva, siendo ellos mismos los candidatos. La organización del Consejo Regional lo deja a la Ley Orgánica Constitucional (LOC) respectiva, que como ya se ha dicho, se encuentra en actual tramitación en el Congreso. Establece también que el Presidente del Consejo Regional será elegido por la mayoría absoluta de los integrantes en ejercicio del Consejo, dejando las funciones y atribuciones de este para ser reguladas por la LOC correspondiente. Otorga además al Consejo regional, en el artículo 113, inciso 8°, la tarea



de aprobar el proyecto de presupuesto de la región. Por último, se otorga a los senadores y diputados que representen a la región, la posibilidad de “asistir a las sesiones del consejo regional y tomar parte en sus debates, sin derecho a voto”. Esto último, apunta a una mayor coordinación entre las distintas autoridades de la región, pero realzando la importancia del Consejo como instancia de debate.

- El nuevo artículo 114 de la CPR por su parte, indica que la LOC respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a los gobiernos regionales, las competencias de ministerios y otros servicios públicos administrativos, “en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”. Si bien el artículo 114, previo a esta reforma, ya abordaba el tema de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, la modificación busca precisar su alcance. Sin embargo, será en la modificación a la LOCGAR donde se verá la real importancia de esta disposición.
- La modificación del inciso 4° del artículo 115, amplía las posibilidades de celebración de convenios de programación, que antes estaban circunscritos únicamente a gobiernos regionales y ministerios, y ahora se permite la inclusión de los municipios en estos, además de poder celebrarse directamente entre los gobiernos regionales.

- Con la derogación del inciso tercero del artículo 116, se eliminan los consejos económicos y sociales de las provincias, creados en la reforma de 1991.
- Por último, la reforma crea la figura jurídica del “área metropolitana” y también la de los “territorios especiales” de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, a fin de que en la LOC respectiva, se regule su Gobierno y Administración específica.

Como señaló la Presidenta Bachelet en el discurso de promulgación de la ley N° 20.390, “esta es la reforma político-administrativa de mayor envergadura desde que se estableció la elección directa de los alcaldes en 1992”.<sup>56</sup> Sin embargo, transcurridos casi 4 años de aquel evento, y a pesar de que hoy, la elección directa de los consejeros regionales, ya es ley, la principal reforma que permitiría concretar los demás compromisos constitucionales adquiridos, aún sigue su tramitación.

---

<sup>56</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2009. Historia de la ley N° 20.390. Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional. p. 760. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=20390&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20390&anio=2013)> [consulta: 6 marzo 2013]

#### **IV. LEY N° 19.175 SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y EL PROYECTO DE LEY PARA SU REFORMA**

Además del elemento democratizador que quiso imprimirle el Gobierno de don Patricio Aylwin a los proyectos de reformas importantes que envió al Congreso, con la LOCGAR se buscó también otros objetivos, como fueron el lograr una “mayor racionalización en el desempeño de la administración, estableciendo competencias específicas para los distintos niveles de gestión en que ésta se estructura y procurando eliminar duplicidades entre ellas”.<sup>57</sup> Se quiso también impulsar “el desarrollo y expansión de las fuerzas productivas regionales”.<sup>58</sup> Esta ley es, como se dijo, la que concretó los objetivos de la reforma constitucional ya promulgada un año antes, con la ley N° 19.097, y que además, va en consonancia con la modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en 1992, la que estableció al consejo municipal y al alcalde, como organismos democráticamente electos, y a la municipalidad, como entidad autónoma del poder central.

---

<sup>57</sup> Op. Cit., BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1992. Historia de la ley N° 19.175. p. 5.

<sup>58</sup> Op. Cit., BOISIER E., S. 2007. p. 135.

Luego de la promulgación de la LOCGAR, la implementación del nuevo sistema se hizo de manera gradual, hasta que en abril de 1995, con la dictación de la ley N° 19.379, que fijó las plantas de personal para los servicios administrativos de los gobiernos regionales, se dio por completado el proceso. Pero como se sabe, al ser la administración una actividad en continuo aprendizaje y corrección, muy pronto se presentaron nuevos proyectos que buscaban reformas al sistema implantado. Entre innovaciones menores y otras de mayor importancia, es posible contar a la fecha con ocho leyes publicadas, que han modificado el texto de la ley orgánica en estudio.

A partir del Gobierno de don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, los gobiernos regionales se desplegaron por primera vez en toda la capacidad que la LOCGAR les autorizaba. Las funciones asignadas a los GORE por ley, a saber, las de ordenamiento territorial, fomento a las actividades productivas y de desarrollo social y cultural, siguieron siendo progresivamente asumidas por estos, en reemplazo del gobierno central. Uno de los avances importantes fue el significativo aumento de la Inversión de Decisión Regional (IDR). En 1994, el porcentaje de IDR, respecto al total de la inversión nacional era de un 18%. Lo que se propuso, fue llegar a la cifra de 42% a finales de la misma década.<sup>59</sup> Es importante señalar que esto fue posible gracias a los distintos mecanismos incorporados en la LOCGAR y otras leyes, como por ejemplo, los Convenios de

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 137.

Programación, la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entre otros.

Ya durante la presidencia de don Ricardo Lagos Escobar, se envió al Congreso proyectos de ley relativos a la descentralización y otros que modificaban la LOCGAR. En diciembre de 2001, entra en vigencia la ley N° 19.778, que otorga competencia a los gobiernos regionales en materia de planos reguladores metropolitanos e intercomunales y planes regionales de desarrollo urbano.

Pero será la publicación de la ley N° 20.035 en julio de 2005, la reforma más importante a la LOCGAR, durante ese período. Enviada mediante mensaje presidencial el 23 de enero de 2003, el proyecto tuvo por objetivo principal, de acuerdo con el mismo mensaje, “el fortalecimiento y modernización de la labor de los gobiernos regionales en el ámbito de su gestión”.<sup>60</sup> Sin profundizar en el estudio de dicho proyecto, se puede mencionar, entre los cambios más importantes, el fortalecimiento de la coordinación entre los secretarios regionales ministeriales, los servicios públicos regionales y el Intendente, aumentándose la capacidad ejecutiva de este último. En este sentido, se

---

<sup>60</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2005. Historia de la ley N° 20.035. Introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales. p. 6. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=20035&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20035&anio=2013)> [consulta: 19 marzo 2013]

establece para los servicios mencionados, la obligación de informar periódicamente al Intendente, del cumplimiento de metas de trabajo. A su vez, se le otorga al Intendente mayor poder para estructurar la organización interna de manera flexible, según las necesidades específicas de la región. La transparencia y probidad del gobierno regional se ve favorecida en varias disposiciones, como por ejemplo, en la obligación del Intendente de dar cuenta pública de gestión, en abril de cada año, o en las causales de cesación del cargo, por faltas a la probidad.

Respecto a los consejos regionales, a partir de la ley N° 20.035 se ordena el establecimiento de reglamentos internos para este y sus comisiones de trabajo. Se aumenta además, la dieta de los consejeros regionales, la que varía en parte, según el nivel de asistencia a las sesiones celebradas durante el año. Se quiso también crear la figura del “administrador regional”, análoga al actual “administrador municipal”, lo que sin embargo no prosperó. De todas maneras, es relevante mencionarlo, ya que ha sido incorporado en el nuevo proyecto modificatorio de la LOCGAR. Para el Fondo de Desarrollo Regional, se agregan nuevas finalidades, además de modificarse criterios y componentes de distribución. Se amplían las posibilidades de convenios de programación, pudiéndose ahora incorporar a “otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales”. Finalmente, la ley N° 20.035 crea un completo nuevo capítulo, relativo al “asociativismo regional”. En este, se autoriza a los GORE

para constituir asociaciones y fundaciones sin fines de lucro con otras personas jurídicas, para desarrollar actividades que propicien el desarrollo regional, siempre que no sean de carácter empresarial, pero con un tope de financiamiento de un 50% por parte de los GORE.

Luego de haber revisado la evolución de la Constitución Política de la República y de la ley de Gobierno y Administración Regional, puede decirse que se observa una transformación tendiente a democratizar y elevar los niveles de autonomía de las regiones, con el consiguiente apoyo económico. A continuación, y como ya se señaló en la introducción de este trabajo, se procederá a examinar de entre los varios proyectos de ley en actual tramitación que dicen relación con el intento descentralizador, aquellos dos que fueron enviados mediante Mensaje por el Poder Ejecutivo en Septiembre de 2011, y que despiertan el mayor interés, debido a que modifican de manera más integral la legislación vigente. Uno de ellos, recientemente convertido en la ley N° 20.678, dice relación con la elección directa de los consejeros regionales, y será brevemente explicado. El segundo, que modifica múltiples aspectos de la administración del Gobierno Regional, con especial énfasis en el sistema de transferencia de competencias propuesto, supone el objetivo principal de análisis que a continuación se realizará.

#### 4.1. El Gobierno Regional

La forma jurídica del Gobierno Regional, a saber, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, se encuentra expresada en el artículo 13, inciso 2°, de la LOCGAR, así como en el artículo 111, inciso 3° de la Constitución Política de la República. El GORE tiene a su cargo la administración superior de la región y su objeto es el desarrollo social, cultural y económico de ella. Como se revisó, la historia del modelo organizacional chileno ha visto una tendencia a una descentralización administrativa, pero no de gobierno. Así, se ha intentado dejar en el Gobierno Regional solo la administración, manteniendo en el Intendente, como representante inmediato del Presidente de la República, el control del gobierno. Si bien los discursos muchas veces hablan de ir en la dirección de la descentralización de gobierno, como señalaba Sergio Boisier el año 2003, “se puede decir que la clase política chilena jamás ha estado a favor de la descentralización política, es decir, del poder”<sup>61</sup>. El mismo Boisier a su vez, explica que la función ejecutiva y política en una región, se expresa “en la capacidad para establecer y ejecutar en ella modelos de crecimiento y de desarrollo propios, únicos y diferentes de los modelos que se construyen a nivel nacional”.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> BOISIER E., S. 2003. La doctrina (oculta) de la descentralización chilena. p. 6. [en línea] <<http://www.federales.cl/Documentos/200405121850190.La%20doctrina%20oculta%20Boisier.pdf>> [consulta: 15 abril 2013]

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 7.



El proyecto de reforma, en ese sentido, le otorga nuevas funciones y atribuciones al Gobierno Regional, haciéndose cargo en parte de esta deficiencia. Por un lado, modifica el artículo 16 de la LOCGAR, agregando nuevas funciones generales. Actualmente los GORE elaboran y aprueban las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, con el respectivo presupuesto, pero esto -señala el artículo 16, letra a)- se “deberá ajustar a la política nacional”. La modificación suma a lo anterior la función de “diseñar e implementar” estas políticas, planes y programas. La necesidad de ajustarse a las políticas nacionales se mantiene, pero el tipo de relación entre los órganos regionales y nacionales cambia, como que será revisado en el punto 4.5. de esta investigación. También se otorga a los GORE, la función de realizar “estudios, análisis y proposiciones referidas al desarrollo regional”. Sin embargo, podría preguntarse uno, a quien tendrían que hacerse dichas proposiciones, si lo que se intenta es poner al Gobierno Regional y en especial a su Consejo, como el centro coordinador de todas las políticas destinadas al bienestar de la región.

En lo relativo a las funciones de ordenamiento territorial, se incorpora un nuevo instrumento a elaborarse por el GORE, llamado Plan Regional de Ordenamiento Territorial o PROT, el cual deberá confeccionarse previa consulta a las municipalidades de la región y será aprobado por el Consejo Regional, previo informe favorable de ciertas seremis. Cabe hacer presente que este

instrumento ya se encuentra reconocido en la ley N°19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, a raíz de la modificación de la institucionalidad ambiental en el año 2010. Este plan, viene a reemplazar el actual Plan de Desarrollo Urbano o PRDU.

En cuanto al fomento a las actividades productivas, en el proyecto se le encarga al GORE la formulación de las políticas regionales, destacándose expresamente el apoyo a las actividades innovativas y sustentables, como asimismo, se le da la función de disponer el financiamiento para dichas actividades. Por último, se agrega una letra al artículo 18 de la LOCGAR, donde se establece que el Gobierno Regional deberá “promover la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional”.

En materia de desarrollo social y cultural, la reforma agrega en el artículo 19, que corresponderá al gobierno regional, “preferentemente”. Al respecto, resulta válida la duda de por qué se introduce este término para estas materias y no, por ejemplo, para el caso del fomento a las actividades productivas. La introducción de dicha palabra, podría dar lugar a la existencia de duplicidad de acciones en pro del desarrollo social y cultural, que si no se coordinan desde un solo organismo, podría resultar en una mayor ineficiencia de los esfuerzos estatales. Aparte de lo anterior, se especifica que el GORE debe “proponer, en

coordinación con las autoridades competentes”, programas que fomenten la práctica del deporte. También le corresponderá al Gobierno Regional, preferentemente, “financiar y difundir actividades y programas de carácter cultural”, y “promover el fortalecimiento de la identidad regional”. Finalmente, se agrega al artículo 19, la letra i), la que señala que el GORE deberá, preferentemente, “mantener información actualizada sobre la situación socioeconómica regional”. Como puede verse, estas competencias no difieren demasiado de las que actualmente poseen los gobiernos regionales, pero el hecho de ser precisadas en la ley, podría considerarse como un avance.

Para el cumplimiento de las funciones, los GORE deben tener atribuciones; estas se encuentran establecidas en el artículo 20 de la LOCGAR. El proyecto, por un lado, agrega expresamente a las “municipalidades y otros gobiernos regionales”, dentro de los organismos con que los GORE pueden celebrar convenios de inversiones con impacto regional, además de la posibilidad de hacerlo con los ministerios, o con “otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales”, como innovaba la ley N° 20.035, pero sin aclarar sus características.

Además, el proyecto agrega las letras J) y k) nuevas, al artículo en comento. La primera, repite lo señalado en el artículo 16 del mismo cuerpo legal, estableciéndola esta vez como atribución y no como función general, la

facultad de “diseñar, elaborar, aprobar e implementar políticas, planes y programas dentro de su territorio”. Si bien no resulta prolija la técnica legislativa de repetir dicha frase, además de ser innecesaria, no pareciera que pudiera llevar a confusiones futuras. La letra K) por último, indica que el Gobierno Regional podrá “ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende”. Esta última letra resulta importante, puesto que permite la incorporación de una manera armónica, de nuevas atribuciones, que puedan derivarse proceso de transferencia de competencias, desde el Gobierno Central a los gobiernos regionales. Actualmente, la taxatividad de las atribuciones contempladas para los GORE, puede producir vacíos legales que impidan ejercer su función pública a cabalidad. La innovación introducida, permitiría hacer analogable el principio de inexcusabilidad de los tribunales, puesto que, existiendo la función determinada por ley, no podría el Gobierno Regional respectivo, abstenerse de actuar por carecer de facultades.

El proyecto también modifica la estructura organizacional de los GORE. La flexibilidad que la ley N° 20.035 le dio al Intendente para configurar la organización interna del Gobierno Regional, fue rechazada por el Tribunal Constitucional, el cual señaló que sólo por una ley puede ser fijada. Así, el proyecto actual pretende legalizar los que hoy funciona de hecho, modificando el artículo 68 de la LOCGAR, al crear la División de Planificación y Desarrollo

Regional, encargada de elaborar, proponer y evaluar “estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio”. Además, una nueva División de Presupuesto e Inversión Regional reemplazaría a la actual División de Análisis y Control de Gestión, la que elaboraría el proyecto presupuesto de inversiones del Gobierno Regional, y no solo tendría la función de “colaborar” en la elaboración de este, como actualmente ocurre. Por último, se mantendría la actual División de Administración y Finanzas, sin cambios.

Resulta relevante además, señalar que el proyecto establece la concursabilidad en las jefaturas de división, esto es, que serán nombradas por concurso público, mediante el Sistema de Alta Dirección Pública. Sin embargo, el perfil profesional será definido previamente por el Intendente, y la elección será hecha por una comisión constituida por el Intendente o su representante y un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública o su representante. Por estas razones, resulta incierto que la elección de estos sea demasiado técnica, y la innovación pareciera más bien apuntar a imponer un pequeño control de idoneidad sobre el nombrado, que muy probablemente sería del equipo de confianza del Intendente. Este punto es uno de los que se debieran revisar ya que, en el afán del proyecto de darle flexibilidad a la configuración del Gobierno Regional, esto podría confundirse con laxitud a la hora de fijar los criterios de calidad funcionaria.

En el actual proyecto también, así como se intentó en el proyecto original de la ley N° 20.050, sin éxito, se crea el cargo de Administrador Regional, con la introducción del artículo 68 ter y 68 quáter. Este sería colaborador directo del Intendente y de su exclusiva confianza. Le correspondería la gestión administrativa del Gobierno Regional y la coordinación del accionar de los jefes de división. Si miramos la experiencia de las municipalidades e incluso la figura del subsecretario en los ministerios, es sumamente relevante la introducción del administrador, ya que libera al Intendente de la tarea administrativa del día a día, permitiéndole avocarse a la definición e impulso de las políticas regionales.

Por último, y aunque no pareciera hacerlo de manera decidida, el proyecto de reforma le otorga algunas herramientas nuevas a los gobiernos regionales, para aumentar sus ingresos directos. Esto se puede ver en la modificación del artículo 69 de la LOCGAR, que determina la composición del patrimonio de los GORE. En dicho artículo, se agrega una nueva letra, en la que se incluyen a “los ingresos provenientes de las patentes mineras, patentes acuícolas y de casinos en la proporción que la ley respectiva establezca”, como elementos integrantes del patrimonio del Gobierno Regional. Sin embargo, parecieran existir buenas razones para no descentralizar decididamente el sistema impositivo, y seguir otorgando la mayor parte de los dineros a los

gobiernos regionales, a través de las herramientas de compensación territorial existentes, pero esto será analizado más adelante, en el capítulo 5.2.

#### **4.2. El Intendente.**

La triple función del Intendente, como representante del Presidente de la República, como jefe del Gobierno Regional y como Presidente del Consejo Regional, ha sido sumamente criticada por la academia. Al respecto, el entonces Director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Tarapacá escribía, al proponer reformas a la estructura organizacional del Estado chileno: “es clave diferenciar los roles de la línea desconcentrada, de aquella descentralizada”.<sup>63</sup> Frente a esta situación, el proyecto de ley busca resolver parte del problema planteado, quitándole al menos, la función de ser el Presidente del Consejo Regional. Respecto a la característica de ser la cabeza del Gobierno Regional, y al mismo tiempo, representante del Presidente de la República, no existe gran innovación. En lo que si se avanza, es en determinar de manera más precisa, el perfil ejecutivo del Intendente, ya que al otorgarle mayor cantidad de funciones y atribuciones al Consejo Regional, al menos en teoría, el Intendente podría verse liberado de este continuo desdoblamiento de funciones al que está sometido en la actualidad.

---

<sup>63</sup> ANGULO, L. 2009. ¿Soporta Chile a más de un Presidente? En: Op. Cit., VON BAER, H. p. 184.

Entre las modificaciones que vale la pena mencionar, está la de crear nuevas obligaciones para el Intendente. El extenso artículo 24 de la LOCGAR que las contiene, se ampliaría aún más, agregando ocho nuevas letras a las actuales diecinueve; y de las existentes, tres se verían derogadas o fuertemente modificadas. En la letra b), se dispondría que el Intendente no sólo se encuentra obligado a someter a la aprobación del Consejo los proyectos de planes y estrategias de desarrollo, como hoy ocurre, sino también, como se explica en el mensaje del proyecto, las políticas regionales de desarrollo. La obligación de presidir el Consejo Regional, con derecho a voto dirimente en caso de empate, contenida en la actual letra c), se vería derogada, ajustándose a lo señalado en el actual artículo 113 de la Constitución Política de la República. Por su parte, la letra d) del mismo artículo se modificaría en el sentido de que sería obligación del Intendente someter a la aprobación del Consejo ya no el “Proyecto de Presupuesto del Gobierno Regional”, sino que el “Proyecto de Presupuesto de la respectiva región”, considerando para esto, “los recursos asignados a este por la Ley de Presupuestos de la Nación, sus recursos propios y los que provengan de los convenios de programación”. El Intendente además, tendría obligaciones completamente nuevas, como solicitar al Presidente de la República la transferencia de competencias, delimitar territorios objetos de planificación, no comprendidos en la Ley General de Urbanismo y Construcción, y declarar territorios como zonas rezagadas en materia social, proponiendo al Consejo el plan de desarrollo respectivo.



Además, se pueden mencionar como nuevas atribuciones del Intendente, la posibilidad de asistir a las sesiones del Consejo “cuando lo estimare conveniente”, sin derecho a voto, pero con preferencia para el uso de la palabra. A su vez, podría disponer para las sesiones del Consejo, la exclusión de materias dispuestas en tabla por el Presidente del Consejo Regional. Esta última atribución merece un análisis cuidadoso a la hora de ser discutida en las comisiones de trabajo del Congreso Nacional, ya que si no se limita de alguna manera (lo que no está comprendido en el proyecto actual), daría una herramienta de veto sumamente poderosa al Intendente, en menoscabo de las facultades del Consejo.

Por último, y a fin de avanzar en la flexibilidad organizativa, la introducción del artículo 68 bis, autorizaría al Intendente para delegar en los jefes de división que estime, la realización de otras funciones “en el ámbito de acción del Gobierno Regional”, con excepción de ciertas funciones propias de Intendente, descritas expresamente en la ley, como por ejemplo, la facultad de nombrar o remover funcionarios. Lo mismo es aplicable al Administrador Regional, lo que quedaría fijado en el artículo 68 ter.

Se hace necesario finalmente no dejar de mencionar, que a pesar de todos los cambios que propone el proyecto, cada día se va haciendo más fuerte

la postura de que la solución definitiva a los conflictos de intereses a los que está sometida la figura del Intendente, se encuentra en la elección popular directa de este, como jefe del Gobierno Regional. Como argumenta el cientista político Patricio Navia, “la elección directa de intendentes permitiría que estos puedan permanecer en sus puestos por periodos de tiempo más extensos, o al menos definidos. Adicionalmente, les otorgará legitimidad para abogar por los intereses de sus regiones ante la autoridad central sin temor a perder sus puestos. Adicionalmente, generará condiciones para que las distintas regiones puedan competir por recursos y oportunidades de desarrollo”.<sup>64</sup>

Frente a quienes señalan que dicho cambio acabaría con la estructura del Estado Unitario, Boisier explica que en otros países se ha aplicado con éxito sistemas intermedios, alejados del modelo federal. Al respecto, menciona entre los ejemplos a Francia, que funciona “con dos figuras al frente de la región: una emanada de la voluntad popular, y otra designada representando al Estado”.<sup>65</sup>

### **4.3. El Presidente del Consejo Regional.**

Con la reforma constitucional de 2009, la presidencia del Consejo Regional deja de estar a cargo del Intendente y, de cierta manera, viene a

---

<sup>64</sup> NAVIA, P. 2009. La descentralización y la elección directa de intendentes. En: Op. Cit., VON BAER, H. p. 181.

<sup>65</sup> Op. Cit., BOISIER E., S. 2003. p. 9.

intentar solucionar el problema tratado en el punto anterior, respecto a su multiplicidad de roles. Para el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 113, inciso 5° de la Carta Fundamental, el proyecto introduce en la LOCGAR el artículo 30 bis, el que señalaría en su primera parte lo siguiente: “En su sesión constitutiva, el consejo regional elegirá entre sus miembros, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, un presidente, que permanecerá en su cargo durante un período de cuatro años”. Se agregan también en el mismo artículo, las causales de cesación en el cargo de Presidente del Consejo. Estas serían, además de las señaladas en el actual artículo 40 para los consejeros, la de renuncia del mismo, aprobada por la mayoría de los consejeros en ejercicio, y la de remoción por moción “presentada por no menos de cuatro ni más de ocho consejeros”, y acordada por dos tercios de los consejeros en ejercicio. Este acuerdo deberá ser fundado, pero será votado sin discusión. Dicha disposición debiera revisarse, puesto que resulta, a lo menos extraño, que una remoción que exige fundamentación, no pueda ser discutida en las sesiones previamente. Si lo que busca el proyecto es evitar que se use el tiempo de las sesiones ordinarias, en abarcar este tipo de problemas en extenso –presumiblemente, para dedicar la mayor parte del tiempo posible a los asuntos de fondo de la región-, a lo menos, tendría que establecerse un período mínimo de presentación, previo a la sesión de votación de la remoción, a fin de darle cierto peso a este tipo de decisiones. Sin

embargo, pareciera que la solución más responsable sería establecer algún período de discusión, dentro de las sesiones del Consejo.

El proyecto también establece las competencias de las que está investido este cargo, agregando un nuevo artículo 30 ter, en el cual se cuentan once funciones. Entre ellas, las más importantes son:

- Disponer la citación del Consejo a sesiones.
- Presidir las sesiones, mantener su orden, dirigir los debates y el orden de las votaciones.
- Ejercer el voto dirimente en caso de empate en las votaciones.
- Mantener la comunicación del Consejo con el Intendente, las Cortes de Apelaciones con asiento en la región, con el Tribunal Electoral Regional y con la Contraloría Regional.
- Actuar en representación del Consejo, en los actos de protocolo que correspondan.
- Las demás que disponga el reglamento interno del Consejo, aprobado por el mismo. Esto permite adecuar el cargo a los requerimientos específicos de la región, ya que las demás funciones solo establecen mínimos legales.

Por último, el nuevo artículo 30 ter, inciso final, establecería que el Presidente del Consejo, “dispondrá de gastos de representación y de los recursos necesarios en el presupuesto del gobierno regional”.

Finalmente, es necesario recordar que la ley N° 20.390 modifica la Constitución Política en el artículo 124, incluyendo al Presidente del Consejo Regional, junto con los intendentes y gobernadores, dentro de los cargos que gozan de fuero constitucional. El proyecto de ley en este sentido, además de adaptar la LOCGAR al nuevo texto constitucional, apunta a cambiar el Código Penal, y así mantener la armonía de la legislación.

#### **4.4. El Consejo Regional.**

Este órgano es uno de los más favorecidos con las reformas propuestas, y que por tanto, es el que sería transformado de manera más radical. Por una parte, a través del proyecto revisado a lo largo de los capítulos anteriores, y por el otro, mediante aquel que cambia el sistema de elección de los miembros de los consejos regionales, y que ya se ha convertido en la ley de la República N° 20.678. Con esta última, se da cumplimiento a lo señalado en el artículo 113, inciso 2° de la Constitución Política, el cual es reproducido de manera textual en su primera parte, en el nuevo artículo 29, inciso primero, de la LOCGAR: “El

consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa”.

Señala luego el artículo 113, inciso 2° de la CPR, que los consejeros “durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos”. En concordancia, el artículo 30 de la nueva Ley de Gobierno Regional, establece dicha regla, la que además, hace remisión en cuanto al funcionamiento de las elecciones, al capítulo VI del mismo cuerpo legal, el cual también fue sustituido por completo, a raíz de esta reforma. Dentro del nuevo capítulo VI, el artículo 83 establece como fecha para las elecciones de los consejeros, la misma que para las elecciones parlamentarias.<sup>66</sup> Por lo mismo, la candidatura al cargo de Consejero Regional es incompatible con la de Presidente de la República, Senador o Diputado. En todo lo no regulado por la Ley de Gobierno Regional, la elección de los consejeros se regirá por la ley N° 18.700, de votaciones populares y escrutinios, con las excepciones mencionadas en el penúltimo inciso del artículo 84 de la LOCGAR.

Por último, esta ley señala un número variable de consejeros por región, desde catorce, en las regiones con menos de cuatrocientos mil habitantes, hasta treinta y cuatro consejeros, en las regiones con más de cuatro millones de habitantes. Además, establece un sistema mixto de distribución poblacional y

---

<sup>66</sup> Este es un cambio importante respecto al proyecto original, que establecía la elección de los consejeros regionales, conjuntamente con la elección de alcaldes y concejales.

territorial del voto, “cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados”.<sup>67</sup> De esta manera, la reforma plantea que la elección de la mitad de los consejeros de cada región, será repartida equitativamente entre las circunscripciones provinciales, mediante el sistema detallado en el nuevo artículo 29 de la LOCGAR. La otra mitad, será elegida a prorrata de los habitantes de la región, como señala el mensaje del proyecto, según el sistema D’Hondt o “de cifra repartidora”. Este es el que actualmente se utiliza para la elección de los concejales municipales.

Como comentario final, es de esperar que las circunscripciones provinciales, hayan sido establecidas en la Ley N° 20.678 con especial cuidado respecto a su tamaño y densidad poblacional. La mitad de los concejales elegidos a prorrata de los habitantes regionales, probablemente, tenderán a abogar por una concentración de los esfuerzos en las áreas más densamente pobladas. Los elegidos por circunscripción provincial en cambio, debieran pujar por proyectos para esos territorios. Si las circunscripciones son demasiado grandes, se corre el riesgo de que la distribución territorial del poder elector no se logre plenamente, y se termine produciendo un nuevo centralismo, esta vez a nivel regional. Actualmente, el voto de una comuna pequeña, a través de los concejales municipales claro está, vale lo mismo que el de una comuna grande, como podría ser el correspondiente al de una capital regional, lo que permite

---

<sup>67</sup> CHILE. 2009. Constitución Política de la República de Chile. Artículo 113, inciso 2°, última parte.

que los esfuerzos del Consejo, vayan tanto a los centros urbanos, como a las zonas rurales. Sin embargo, esto ha producido que hoy cada uno de ellos, luche por la aprobación de inversiones para su propia comuna, sin la visión regionalista con que fue pensado el Consejo Regional, por los impulsores de la ley N° 19.175, en 1992. La ley ya entró en vigencia, cumpliéndose con el mandato constitucional, por ser en líneas generales, sumamente necesaria para el país. Es de esperar sin embargo, que por la urgencia, no se hayan pasado por alto las posibles externalidades antes señaladas.

Volviendo al análisis del proyecto de ley que motiva el estudio más extenso, y razón principal del actual trabajo, es imperioso revisar las competencias que se le conferirían a los consejos regionales. El actual artículo 36 de la LOCGAR contiene sus competencias y con la reforma planteada, este pasaría de tener diez letras a dieciocho, incluido además el hecho de que varias de las existentes serían sustituidas, modificadas o adicionadas. Entre las innovaciones más relevantes, se pueden mencionar:

- Aprobar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), previo informe favorable “de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, cuando corresponda; y de las Seremis de Agricultura, Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas”. Esto se enmarca dentro de un esfuerzo iniciado por el aparato público administrativo, ya desde mediados de la



década pasada, por sistematizar las políticas de desarrollo en las distintas áreas. Por esta razón, la creación del PROT, en reemplazo del actual sistema de planificación, llamado Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), “busca, en última instancia, adaptar o adecuar el territorio en función de la resolución de múltiples necesidades”.<sup>68</sup>

- Respecto a los convenios de programación, no estaría únicamente la facultad de los CORE el aprobarlos, “sobre la base de la proposición del Intendente”<sup>69</sup> como ocurre hoy, sino que también, por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, podrían “recomendar” al Intendente, la suscripción de convenios de programación específicos. Así también, podrían recomendar al Intendente, “la implementación de acciones de interés regional”. No queda preciso sin embargo, cuál sería el alcance de esta recomendación, y en qué punto podría llegar a considerarse una presión indebida.
- En cuanto a la fiscalización del desempeño del Intendente y de las unidades que de él dependan, la reforma incorpora la facultad de citarlo para que informe de su accionar, debiendo este “comparecer obligatoriamente”. Este deber se hace extensivo también a cualquier autoridad regional o provincial citada. En la actualidad, la fiscalización del

---

<sup>68</sup> SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. 2011. Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos. p. 9. [en línea] <[http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-83896\\_recurso\\_1\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-83896_recurso_1_1.pdf)> [consulta: 24 abril 2013]

<sup>69</sup> CHILE. 1992. Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Artículo 36, letra f).

CORE alcanza para solicitar información al Intendente, sin su necesaria comparecencia. Si se compara dicha facultad, con las posibilidades que cualquier ciudadano posee, para solicitar información pública en base a la ley N° 20.285, o el derecho de petición de los mismos, según la ley N° 19.880, pareciera entonces que las facultades de fiscalización por parte de los consejos regionales, es prácticamente nula (incluso está obligado por los mismos plazos de respuesta, que los establecidos para las solicitudes ciudadanas), quedando mayormente en manos de la Contraloría Regional respectiva. Además se agregaría, en un nuevo artículo 36 bis, la facultad del Consejo para disponer, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, “la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera del gobierno regional”, pudiendo ejercerse una vez al año como máximo.

- Otra innovación importante, es la introducción de las facultades de “aprobar, modificar o sustituir” la delimitación de territorios objeto de planificación regional, el plan regional de desarrollo turístico, y la declaración de territorios como zonas rezagadas en materia social y su plan de desarrollo respectivo.
- Aprobar la transferencia de competencias al Gobierno Regional es otra de sus facultades; pero esta, como ya se ha dicho, será analizada en detalle en el acápite 4.6. de la investigación.

- Se le otorgaría también al Consejo, la responsabilidad de aprobar el anteproyecto regional de inversiones,<sup>70</sup> antes de ser enviado a los ministerios respectivos para su adaptación al presupuesto nacional, y no sólo la de aprobar el proyecto terminado, como ocurre hoy.
- Por último, el Consejo Regional podría “conocer” el programa público de inversiones de la región. Sin embargo, la inclusión de esta competencia en el artículo 36, pareciera tener como único objetivo, un mayor orden en la redacción de la ley, ya que hoy, esta se contempla en el artículo 73, inciso final, de la LOCGAR. Quizás, la diferencia de fondo podría estar en que actualmente, el programa público de inversión debe ser difundido “a la comunidad”, pero esto no obliga a los CORE a conocerlo. Por la redacción actual del proyecto, tampoco queda como obligatorio (aunque el mensaje del proyecto supone que si lo sería). Si así se quisiese hacer, tendría que modificarse la redacción del texto en esa dirección.

Finalmente, es importante mencionar que el proyecto propone incluir en el artículo 36, incisos tercero y cuarto, ciertas salvaguardas en favor del Intendente, frente a una eventual inacción del Consejo. Esto es, que en las materias que no tengan un plazo especial, deberán ser resueltas dentro de los

---

<sup>70</sup> El artículo 71 inciso 2° de la LOCGAR, establece el contenido del anteproyecto, señalando que “comprenderá una estimación de la inversión y de las actividades que el gobierno regional, los ministerios y los servicios efectuarán en la región, identificando los proyectos, estudios y programas, y las estimación de sus costos”.

treinta días siguientes a la presentación realizada por el Intendente. De no hacerse dentro de plazo, regirá la proposición del Intendente.

Existe un punto más a denotar, respecto de las competencias del Consejo. En el artículo 36 vigente, la última letra señala que “corresponderá al consejo regional: j) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende”. Con la innovación propuesta, dicha letra pasaría a ser la l), agregándose luego de esta, seis letras más. El lugar de la lista que ocupe dicha atribución, si bien es claro que no afectaría al funcionamiento del Consejo, resulta un evidente error en la técnica de redacción legislativa, por lo que debiera ser corregida.

En materia presupuestaria, existe una modificación propuesta al artículo 78 de la ley, la que se deriva por supuesto del artículo 36, letra j), tratado en el párrafo anterior. Hoy, el artículo 78 establece que corresponderá al Consejo Regional, “resolver la inversión de los recursos que se asignen a la región”, mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), “sobre la base de la propuesta que formule el intendente”. La nueva formulación del artículo, señalaría que, por el contrario, corresponderá al Intendente resolver la inversión de los recursos, de acuerdo al presupuesto aprobado por el Consejo Regional. De esta manera, se reafirmaría la identificación de roles dentro del Gobierno Regional, dejando claramente al Intendente como la entidad ejecutiva de este.

Llama la atención sin embargo, que al revisar el mensaje que acompaña al proyecto de ley, al dar la descripción de las nuevas competencias del CORE, señala exactamente lo contrario, planteando como una innovación, la distribución de roles que contempla el artículo 78 actual. Es de esperar que el error se encuentre en el mensaje, y no en el proyecto.

Los autores del proyecto de reforma, también plantean la búsqueda de mayor independencia y probidad en el actuar de los consejeros. Para esto, amplían las inhabilidades para postular al cargo, establecidas en el artículo 32 de la ley. En su letra e), hoy no pueden ser consejeros, quienes tengan vigente o suscriban, por sí o por terceros, contratos o cauciones “ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más”, con el respectivo Gobierno Regional. La novedad consistiría en eliminar el mínimo monetario, bastando que exista una relación contractual con el GORE para que quede inhabilitado. La misma modificación se propone para quienes sean “directores, administradores, representantes y socios titulares del diez por ciento o más de los derechos” de una sociedad que mantenga contratos con el GORE. Si bien el límite existente hoy es relativamente bajo (equivale actualmente a un poco más de ocho millones de pesos, el valor de un automóvil sedán promedio), es cierto que a fin de cuentas, el apreciación del dinero es relativa a cada individuo, por lo que con la innovación, se opta evitar el riesgo.

Otro cambio que apunta a mejorar el nivel de probidad de los consejeros, es la introducción de un segundo inciso al artículo 41. En este, se señalaría que el Consejero Regional que cesare en el cargo, por inasistencia injustificada de más de 50% de las sesiones en un año, por actuar como agente en gestiones particulares de carácter administrativo o en provisión de empleos públicos, por contravención grave al principio de probidad, o por suscribir contratos o cauciones con el Gobierno Regional, “no podrá desempeñar ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de cinco años”. Como puede apreciarse, la sanción propuesta es la misma que la existente para la acusación constitucional, aunque el procedimiento es distinto.<sup>71</sup> Solo a modo de comentario, es bueno señalar que de aprobarse esta norma, tal como viene planteada, entraría en conflicto lógico con lo declarado por muchos senadores (posiblemente la mayoría de ellos), al aprobar la acusación constitucional contra el ex ministro de educación Harald Beyer, en abril de 2013. En su oportunidad, señalaron que el nivel de la pena es demasiado alto, ya que su aplicación no obsta a las eventuales sanciones civiles y penales que puedan caer sobre el destituido, y que debería reemplazarse por una sanción menos drástica, o flexibilizarse el sistema, a fin de poder imponer distintas penas, según el nivel de gravedad. Por todo lo señalado, es muy posible que al discutirse esta parte de la reforma, el nuevo inciso del artículo 41, sea corregido.

---

<sup>71</sup> El procedimiento se encuentra establecido en el artículo 41, inciso 1° de la LOCGAR, el que hace remisión a la ley N° 18.593. Básicamente, el tribunal que conoce y sentencia es el Tribunal Electoral Regional. El requerimiento, por su parte, debe ser presentado por cualquier miembro del Consejo Regional.

El artículo 42 de la LOCGAR, que establece el sistema para sustituir al Consejero que falleciere o cesare en el cargo, por las distintas razones posibles señaladas en el mismo, ha sido modificado por la nueva ley de elección directa de los consejeros. Esto se produjo, a través de una indicación enviada desde el Poder Ejecutivo, en mayo de 2012, durante su discusión en la Cámara de Diputados, estableciendo varias reglas, aplicadas en orden de prelación. Según la primera, el reemplazante será aquel que “habiéndolo integrado la lista electoral del consejero que provoque la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo”; lo mismo se aplica en caso de la integración de un mismo subpacto. El segundo criterio, ante la inaplicabilidad de la anterior, será la elección del reemplazante por la mayoría absoluta del Consejo Regional, de entre una terna propuesta por el partido político al que pertenecía al momento de su elección, aquel que hubiera provocado la vacante. Luego, el artículo establece plazos, a fin de evitar que la vacancia quede sin llenarse, sancionando al Consejo o al Partido Político respectivo, frente a su eventual inacción, con la no injerencia en la elección del nuevo Consejero. Por último, el inciso final señala de manera categórica: “En ningún caso procederán elecciones complementarias”.

Volviendo al proyecto de reforma principal que motiva esta investigación, mediante la introducción de un nuevo artículo 39 bis, se quiere aumentar las

facilidades para que los consejeros puedan desempeñar su cargo, sin entrar en conflicto con el cometido de sus otras actividades remuneradas. Sin la necesidad de entrar en detalles, la nueva norma indicaría que “los empleadores de las personas que ejerzan el cargo de Consejero Regional, deberán conceder a estas los permisos necesarios para ausentarse de sus labores habituales”. Este permiso debe incluir, a lo menos, todas las sesiones del Consejo, ordinarias y extraordinarias; hasta doce horas semanales para las comisiones de trabajo en las que participe como consejero; y un máximo de tres días durante un año calendario, para cometidos de representación del GORE. Señala por último que, “el tiempo que abarque los permisos otorgados no será de cargo del empleador, sin perjuicio de lo que acuerden las partes, y se entenderá trabajado para los demás efectos legales”.

Como se mencionó durante la introducción del capítulo 4 de este trabajo, la ley N° 20.035, publicada en julio de 2005, introdujo numerosas reformas a la LOCGAR, entre ellas, la de aumentar la dieta mensual y anual de los consejeros. La propuesta revisada en el párrafo anterior, va en concordancia con esa modificación; el problema, es que esto no parece ir en consonancia con el resto del proyecto. Si lo que se quiere, es darle mayor autonomía y poder de decisión al GORE, y especialmente, mayores atribuciones al Consejo, también debiera profesionalizarse. Las dietas que reciben, aún con la reforma de 2005, son sumamente bajas (10 UTM al mes, en caso de que asista a todas las



sesiones ordinarias y extraordinarias, disminuyéndose el monto proporcionalmente, según la cantidad de inasistencias). Esto produce una discriminación en favor de aquellas personas más adineradas, que pueden soportar esta realidad, como sucedía en el Congreso Nacional durante el siglo XIX (los que no recibían salario alguno por su cargo). El nuevo artículo 39 bis viene a intentar parchar esta contrariedad, imponiendo obligaciones a los empleadores. Sin embargo, con eso se daría lugar a un segundo problema, que es el daño que podría producirse en la empresa que trabaja la persona que sale electa Consejero, en caso de que fuera pequeña o con muy pocos empleados, en donde las horas de trabajo tienen un mayor valor proporcional, para la productividad final. Es cierto que hoy existen ciertas cargas parecidas para el empleador, como el fuero sindical o el maternal, pero esas van en directo beneficio de los trabajadores. Con el artículo 39 bis, se obligaría a un sólo individuo, a sufrir una carga en favor de la comunidad. Esto, a pesar de ser un punto muy importante a tener en consideración al momento de la discusión parlamentaria, no debe nublar la principal razón de la crítica al artículo. Esto es, la necesidad de profesionalizar los CORE, ojalá, acercándolos más a los que es el cargo de Diputado, que lo que hoy es el de Concejal Municipal.

En otra innovación propuesta en el proyecto, el Secretario Ejecutivo del Consejo Regional, se elegiría mediante el Sistema de Alta Dirección Pública. Se modificaría asimismo, el artículo 43 de la LOCGAR, en lo relativo funciones del

cargo. Este, como se señalaría en el artículo 30 ter, mantendrá la correspondencia del Consejo con cualquier otra persona u organismo, que no sea de los expresamente señalados como función del Presidente del Consejo, mantener correspondencia.

Finalmente la derogación del Consejo Económico y Social Provincial en la LOCGAR, viene a confirmar lo ya establecido en la Constitución Política a partir de la ley N° 20.390. Esto debido a que, con la reestructuración de los gobiernos regionales, y sobre todo con la ampliación en las funciones de los consejos regionales, la mantención de los consejos económicos y sociales provinciales se haría innecesaria, e incluso, podría entorpecer el accionar coordinado del Estado, al duplicarse las funciones.

#### **4.5. Relación del Gobierno Regional con otros organismos del Estado.**

Una importante modificación se ha planteado en este punto, y es por eso que se ha decidido dejarlo en un apartado propio dentro de la investigación. Muchas veces sucede que los ciudadanos no tienen claro dónde se concentra el poder de decisión respecto de ciertos temas, o dónde se puede discutir de manera integral, con todos los actores; lo que produce que, a fin de cuentas, de no resolverse su problema a nivel municipal, pasarían directamente a nivel

ministerial, o incluso, a exigir del Presidente de la República su presencia o al menos su pronunciamiento al respecto. Ante la falta de claridad respecto del sistema, una cosa es segura para las personas: Chile posee un sistema presidencialista. La idea de darle al Consejo Regional, entre sus funciones, la de ser el centro del debate público en la región, es de vital importancia.

De esta manera, la reforma adaptaría la LOCGAR a la nueva exigencia constitucional, que a partir del año 2009, dispone el artículo 113 inciso 9 de la CPR. Esto lo hace al proponer un nuevo artículo 38 bis, que en su primera parte reproduce casi de manera exacta el precepto constitucional.<sup>72</sup> Luego agrega que, durante las votaciones del Consejo, los senadores y diputados podrán “rectificar los conceptos emitidos por cualquier Consejero Regional al fundamentar su voto, derecho que deberá ser emitido inmediatamente después de terminada la intervención del consejero cuyos conceptos desea rectificar”. Finalizaría la norma, estableciendo el derecho a réplica inmediata por parte del Consejero cuya argumentación fue rectificada. La forma en que se propone la relación de los CORE con los senadores y diputados parece ser la adecuada. Por un lado, se establece al Consejo como el supremo lugar de debate regional, donde pueden participar los parlamentarios de la región, otorgándosele las preferencias que merecen como representantes de sus circunscripciones ante

---

<sup>72</sup> Artículo 113, inciso 9, de la CPR: “Los Senadores y Diputados que representen a las circunscripciones y distritos de la región podrán, cuando lo estimen conveniente, asistir a las sesiones del consejo regional y tomar parte en sus debates, sin derecho a voto”.

el Congreso. Por otro lado, permite que un Gobierno Regional, de adquirir mucha relevancia por una rápida adquisición de competencias a través del sistema de transferencias, no se aíse de la política nacional, lo que en las zonas geográficas más alejadas podría darse con relativa facilidad.

Lo último se impide, además, con un adecuado sistema de comunicación entre las secretarías regionales ministeriales y el Gobierno Regional. El proyecto propone al respecto, la reforma del artículo 64 de la LOCGAR, que establece las competencias de las SEREMI en el contexto de la región. Agrega un segundo inciso al artículo, donde se establecería el derecho de los secretarios regionales ministeriales para asistir a las sesiones del Consejo, “tomando parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto”. De todas maneras no obtendrían el derecho de rectificación, el que se encuentra reservado para los senadores y diputados.

Respecto a las competencias de las SEREMI contenidas en el artículo 64 de la LOCGAR, se modifican las primeras tres de siete letras que lo conforman. Ya no sería función de éstas, la elaboración y ejecución de las políticas, planes y proyectos regionales; tampoco el estudiar los planes de desarrollo regional, ni “preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia”. La eliminación de esta última función dentro del artículo 64, parece ser más bien para coordinarlo con el artículo 71. Esto, ya que con la ley

N° 20.035 se reformó completamente el sistema de elaboración presupuestaria regional, pasando la confección del anteproyecto regional a ser competencia del Intendente. Sin embargo, señala el artículo 71, que el Intendente, para la elaboración del anteproyecto, contará con la participación de distintos actores, entre ellos, los seremis.

Las nuevas funciones que pasarían a tener las secretarías regionales ministeriales serían: “a) Presentar al ministerio respectivo las prioridades regionales, para efectos de la formulación de las políticas nacionales; b) Velar porque las políticas, programas y proyectos regionales se enmarquen dentro de las políticas nacionales; c) Supervisar la debida aplicación de las políticas nacionales en la región”. Así, se puede observar un claro vuelco en el rol que se le quiere dar a las SEREMI: de ser en la actualidad la cara más evidente de la desconcentración administrativa con que el Estado ha desarrollado políticas públicas durante más de veinte años, la reforma quiere avanzar en pos del mandato descentralizador de la Constitución Política. Pasaría entonces, a ser el vaso comunicante del Estado, entre el GORE y el ministerio central. El rol fiscalizador se destaca a fin de mantener la armonía entre la política regional y nacional, pero sin ser el organismo elaborador, y menos aún, el ejecutor de esas políticas.

Finalmente, resulta mandatorio revisar la ampliación de los Convenios de Programación. Modificando el actual artículo 81 de la LOCGAR y agregando un nuevo artículo 81 bis, el proyecto se hace cargo de la reforma de 2009, que alteró la Constitución Política en su artículo 115 inciso 4°. Dicho precepto establece que, además de poder celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación entre ministerios y gobiernos regionales, también será posible celebrarlos entre un gobierno regional y otro, y también entre estos y las municipalidades. Agrega además, que su cumplimiento será obligatorio. En este punto valga recordar que con las modificaciones introducidas en la LOCGAR por la ley N° 20.035, ya se entendían implícitamente incorporadas las municipalidades como parte de las “entidades públicas locales” que pueden participar en los convenios. De todas maneras, resulta útil su expresa incorporación en la ley, ya que permite despejar toda duda al respecto.

Por su parte, la nueva normativa agregaría, además de lo señalado en la CPR, la posibilidad de celebrar “convenios territoriales” entre los Gores y “una o más municipalidades o uno o más servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”. Éstos deberán ser de carácter plurianual, y estar destinados a “formalizar los acuerdos para la ejecución de proyectos de impacto comunal o intercomunal”; adicionalmente, “deberán ser sancionados mediante resolución del gobierno regional respectivo”. En cuanto a la obligatoriedad en el cumplimiento de cualquier convenio de programación, el

artículo 81 inciso 3° de la ley lo contendría, estableciendo además una regla para asegurar su financiamiento en el caso de los que tengan carácter de plurianual. Pero en el nuevo inciso 4° del mismo artículo, se establecería una excepción, que beneficiaría al ministerio implicado cuando, habiendo suscrito un convenio plurianual, “el Congreso Nacional reduzca el gasto correspondiente en el Proyecto de Ley de Presupuestos”. Es entendible que esta excepción sea aplicable a los ministerios, debido a que la Ley de Presupuesto de la Nación, aprobada año a año, es sumamente detallada en cuanto a la destinación de los gastos ministeriales. Los gobiernos regionales, en cambio, poseerían gran autonomía en la distribución de los dineros recibidos, por lo que, en caso de una fuerte disminución de sus ingresos (por ejemplo, debido a una recesión económica generalizada del país), podrían recortar gastos en otras áreas, manteniendo intacto el cumplimiento del convenio. Esto podría considerarse positivo o negativo, según la opinión de cada persona, pero debiese tenerse en consideración al momento de discutir la normativa en las respectivas comisiones del Congreso.

A modo de cierre, es posible señalar que en este capítulo se han revisado las innovaciones propuestas, respecto a la relación del Gobierno Regional con los diputados y senadores, con las secretarías regionales ministeriales, y, a través de los convenios de programación, con los ministerios, las municipalidades, los servicios públicos y los otros GORE. Por su parte es

dable sostener que el Consejo, dentro del Gobierno Regional, busca convertirse en el principal lugar de debate respecto de las problemáticas regionales. Por supuesto, dicha dinámica dependerá en gran parte de la comunidad que viva y vote dentro del territorio subnacional determinado, de la voluntad del Gobierno Regional, y sobre todo, de los consejeros. Dicha voluntad se podrá palpar de manera concreta, a través de la transferencia de competencias que vaya solicitando el Gobierno Regional a los órganos del Gobierno Central; por esta razón, el próximo capítulo está dedicado exclusivamente a dicho proceso.

#### **4.6. Sistema de transferencia de competencias.**

Como ya se adelantaba en el título introductorio de este trabajo, a pesar de todas las reformas que se han hecho en la historia de Chile, de los avances en materia de descentralización y desconcentración que se puedan haber logrado desde 1990 hasta hoy, e incluso a pesar de las importantes innovaciones jurídicas que se estén tramitando actualmente en el Congreso en pos del objetivo descentralizador, nada resultaría tan importante para el éxito futuro de dicho fin, como lo sería el establecimiento de un sistema robusto y eficiente de transferencia de competencias a partir de la iniciativa regional. ¿Por qué? Porque termina con una premisa desde la que se ha desarrollado el proceso de descentralización en Chile hasta el momento: la iniciativa de la



descentralización se hace desde el Estado central, a través de leyes previamente desarrolladas por el Poder Ejecutivo en Santiago.

#### **4.6.1. Actual sistema de transferencia de competencias y sus problemas.**

Desde la promulgación de la ley N° 19.175 en 1992, existe un sistema para transferir competencias y recursos hacia los gobiernos regionales, “desde organismos y servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada”; al menos así lo determina el artículo 67 de la ley. La misma disposición, establece como requisito que el Gobierno Regional debe acompañar a la solicitud, “los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades”. Junto a dichos estudios, tanto el Ministerio, el Servicio Público involucrado, como el Ministerio del Interior, deberán emitir sus respectivos informes. Luego, será el Presidente de la República el que decidirá, en vista de todos los informes, si se concede la transferencia. El artículo 107, por su parte, agrega que la transferencia puede realizarse a través de un convenio, donde los suscriptores serán el GORE, el ministerio respectivo y el Ministerio del Interior.

Lo anterior se encontraba sustentado, por supuesto, en la norma constitucional creada por la ley N° 19.097, que en ese entonces se encontraba

en el artículo 103 inciso 1° que señalaba: “La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales”.

Durante los dieciséis años que estuvo vigente el antiguo artículo 103 de la CPR, y los más de veinte años que lo han estado los artículos 67 y 107 de la LOCGAR, nunca se han podido transferir competencias hacia los gobiernos regionales. La única vez en que se intentó aplicar el mecanismo, fue en el año 2000, cuando un dictamen de la Contraloría General de la República lo impidió.<sup>73</sup> Este instrumento fue emitido a raíz de una solicitud presentada por la Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en el que se solicitaba a la Contraloría su pronunciamiento sobre la legalidad de traspasar las competencias, y todo el personal de las Seremis de Planificación y Cooperación, a los respectivos GORE. La interpretación que adoptó el organismo requerido estableció, por una parte, que la LOCGAR señalaba el procedimiento para solicitar el traspaso de competencias y recursos al Jefe de Estado, lo que no merecía reparo; sin embargo el plan de traspaso comunicado por la autoridad ministerial, no se encontraba acorde con la legislación. Este plan se dividía en dos etapas: en la primera, los funcionarios serían designados en “comisión de servicio” a

---

<sup>73</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen N° 1013, 12 Enero 2000. p. 4. [en línea]  
<[www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=A696F02EAD53B81F842571BD0048F70B](http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=A696F02EAD53B81F842571BD0048F70B)> [consulta: 03 Mayo 2013]

disposición del Intendente, como órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Luego, en una segunda etapa, se enviaría al Congreso Nacional un proyecto de ley que otorgase al Presidente de la República la posibilidad de transferir, a través de decretos con fuerza de ley y por la vía administrativa, el personal del Gobierno Central a los gobiernos regionales.

La Contraloría consideró que el artículo 67 de la LOCGAR debía entenderse en relación con los actuales artículos 36 N° 14 y 65 inciso 2° N° 2 de la Constitución Política. El aludido artículo 65, establece las materias de exclusiva iniciativa del Presidente de la República, estableciéndose en su inciso 2° N° 2, la facultad de “crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones y atribuciones”. Así, la entidad fiscalizadora concluye que: “lo señalado en el mencionado artículo 67 tiene necesariamente que entenderse en relación a la facultad exclusiva del jefe del estado para presentar las iniciativas legales respectivas, sin que resulte jurídicamente posible admitir que la aludida autoridad cuenta con atribuciones para disponer, administrativamente, el referido traspaso”.<sup>74</sup>

De lo anterior, la lógica seguida por la Contraloría General de la República al resolver la petición realizada por los funcionarios del MIDEPLAN,

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*, p.1.

fue considerar que, al no existir una ley marco que regulara un procedimiento específico de transferencia de competencias y recursos, el traspaso administrativo de éstas, desde el MIDEPLAN a los Gobiernos Regionales, se basaba únicamente en una normativa de carácter programático. Para lograr los efectos queridos por la administración, y cumplir a la vez con el mandato constitucional, ésta debía generar una ley de exclusiva iniciativa del Presidente de la República, hecha al mérito de la solicitud de los organismos que, sintiéndose capaces de asumir las funciones, cumpliesen el procedimiento de requerimiento de facultades establecido por la LOCGAR. Este procedimiento, al decir del Contralor, debía repetirse en todos y cada uno de los casos en que quisiese transferirse una potestad de un organismo a otro; es decir, el sistema resultaba ser bastante estático.

En reacción a lo anterior, en 2009 se produjo la ya conocida reforma a la Constitución, la que derivó en la derogación del artículo 103, y en su reemplazo, a través de la Ley N° 20.390, por el siguiente texto:

“Artículo 114: La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”.

La nueva formulación, dejó en amplia satisfacción a los legisladores. Es así como en 2009, la Presidenta Bachelet expresó en su discurso de promulgación de la ley que, la consagración por la Constitución Política de “la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, significará, junto con una enorme innovación en la forma que hasta ahora hemos concebido la Administración del Estado, un apoyo más decidido al desarrollo de las regiones del país.

La flexibilidad material y temporal que admite desde hoy la Constitución, para la radicación de competencias en los distintos niveles de gobierno, puede constituirse en un poderoso instrumento de modernización del Estado para favorecer la eficiencia de la ejecución de políticas en el nivel regional y fortalecer además el rol normativo del nivel nacional”.<sup>75</sup>

- Sin embargo, la pregunta que cabe efectuarse ahora es: ¿bastó este nuevo artículo 114 de la CPR para subsanar los problemas ya explicados? Un simple análisis de los términos utilizados por el nuevo artículo, podría ilustrar la respuesta a dicha cuestión. En efecto, la redacción post-reforma, utiliza cómo eje central de la transferencia, las siguientes formulaciones:

---

<sup>75</sup> Op. Cit., BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2009. Historia de la ley Nº 20.390, p. 762.

- La Ley Orgánica Constitucional respectiva determinará.
- El Presidente de la República podrá transferir.
- A uno o más Gobiernos Regionales.
- Carácter temporal o definitivo.
- Competencias de los Ministerios y Servicios Públicos.
- En materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

De aquí se desprende que el nuevo artículo 114, en la práctica, no hace más que repetir los errores del artículo anterior, avanzando, sin embargo, en la restricción de la metodología que deberá aplicarse para su ejecución. Así, inicialmente manifiesta que será la Ley Orgánica Constitucional respectiva –la LOCGAR-, y no otra, la que deberá determinar la forma y modo de aplicación de la facultad. Como es sabido, la aprobación por cuatro séptimos de los miembros en ejercicio del Congreso para una ley orgánica constitucional, busca impedir que una vez aprobado el sistema de transferencias, éste pueda ser fácilmente modificado, permitiéndole al Congreso Nacional mantener cierto control sobre la estabilidad del sistema resultante.

En segundo lugar, fija en el Presidente de la República, el único y exclusivo titular de la facultad, lo que a su vez se extiende a la determinación del instrumento a través del cual deberá hacerse efectiva la potestad de

transferencia, que queda radicada en el Decreto Supremo; decreto que por cierto, deberá encontrarse rubricado por el jefe del ejecutivo. Luego, continúa la norma, señalando que los únicos beneficiarios de las nuevas competencias serán los Gobiernos Regionales, limitando el ámbito de ejercicio de la potestad. A su vez, restringe la determinación temporal de aplicabilidad de la facultad, al señalar que podrá ser temporal o definitiva, pero que deberá señalarse su duración en todo caso. Sigue la redacción estableciendo que los organismos que podrán entregar sus funciones serán sólo los ministerios y los servicios públicos, cualquiera de éstos, pero únicamente ellos. Finalmente, restringe las materias sobre las que podrá aplicarse la transferencia, las que sólo podrán recaer sobre ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, manteniendo las demás áreas de desenvolvimiento regional, al amparo de las reglas generales, sin posibilidad de movilidad.

Si bien esta transformación de la facultad permite señalar que se avanzó en la determinación de los límites sobre los que debería trabajar el Congreso al momento de regular la facultad de transferir las competencias, el legislador constitucional, presuntivamente olvida subsanar la objeción realizada ya en el año 2000 por la Contraloría General de la República: la facultad, aún bajo la nueva redacción, es inexistente. Es una norma de rango legal la encargada de establecerla, pero siempre bajo los límites fijados por la Constitución. De allí que los esfuerzos plasmados en la reforma constitucional, no hicieron más que

establecer un marco programático de una posible facultad de transferir competencias en pos de una regionalización efectiva. Con nueva Constitución mediante, todo sigue siendo programático, todo debe regirse igualmente por la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, ergo, a trece años de la objeción, aún subsiste la problemática planteada por el organismo contralor.

#### **4.6.2. Lo que propone el Proyecto de Ley como nuevo sistema de transferencia de competencias.**

El actual proyecto en tramitación quiere cumplir con el artículo 114 de la Constitución Política, en cada una de las partes analizadas en el punto anterior. Propone primero la derogación de los artículos 67 y 107 de la LOCGAR, introduciendo en su reemplazo, un segundo párrafo completo al capítulo II, referente a las Funciones y Atribuciones del Gobierno Regional, el cual se titularía: “Párrafo 2° De la Transferencia de Competencias”. Dentro de él, se considera la existencia de tres artículos, el 21 bis, 21 ter y 21 quáter, los que regularían, respectivamente, las facultades de transferencia de competencias del Presidente de la República, la enumeración taxativa de los ámbitos de competencia transferibles y los procedimientos de transferencia posibles.

El artículo 21 bis inciso 1° propuesto, señala que: “El Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter



temporal o definitivo, una o más competencias de los Ministerios y de los servicios públicos (...); en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”. Es clara aquí la intención del redactor de reproducir, casi de manera exacta, el precepto constitucional. En este sentido, la norma no parece necesitar de modificación alguna.

El artículo 21 ter, como ya se dijo, dispondría taxativamente los ámbitos de competencia transferibles dentro del margen de las materias indicadas en el artículo 21 bis. Estos serían: a) Ordenamiento territorial, planificación urbana y asentamientos urbanos; b) Medioambiente; c) Obras de infraestructura y equipamiento regional; d) Transporte; e) Desarrollo rural y de localidades aisladas; f) Fomento de las actividades productivas; g) Turismo; h) Programas sociales y culturales; i) Educación y salud; j) Deporte; k) Ciencia y tecnología, y l) Conservación del patrimonio. La importancia de este artículo radica en que, por un lado, establece de manera taxativa los ámbitos de transferencia, pero a pesar de esto, la enumeración parece abarcar la mayoría de los temas en los que se puede desenvolver un gobierno democrático cualquiera.

Sin embargo, en este punto es importante recordar la sugerencia que diera el profesor Jorge Bermúdez en la Comisión de Gobierno del Senado, durante la discusión de la reforma constitucional de 2009, y que se hace completamente aplicable a la redacción del artículo 21 ter propuesto: “la

enumeración de materias sobre las que puede versar la transferencia es restrictiva, es decir, materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. Ello obsta, según su opinión, a que un gobierno regional eficiente aspire a ejercer otras competencias, por ejemplo, en materia de protección ambiental, cuidado de los recursos naturales o política educacional. Dado que la transferencia de competencias es ejecutada caso a caso, e incluso puede ser temporal, parece más adecuado que ésta se lleve a cabo como un proceso que no contenga limitaciones a priori, o señalando, más bien, las materias que deberían excluirse de la transferencia, por ejemplo, defensa nacional, relaciones exteriores o seguridad ciudadana”.<sup>76</sup>

Finalmente, como el artículo 114 de la Constitución Política quedó redactado de forma contraria a la opinión del profesor Bermúdez, cabe preguntarse si aún con el precepto constitucional actual, no convendría redactar el artículo 21 ter en términos negativos, señalando las materias expresamente excluidas. De todas maneras, de aprobarse el proyecto actual, es difícil comprender cómo ciertas materias mencionadas, como por ejemplo, el medioambiente, podrán entenderse dentro de los ámbitos fijados en la Carta Fundamental. ¿Cabría quizás dentro del ámbito del desarrollo social y cultural?

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p. 262.

Parece ser un poco forzada dicha interpretación, por lo que es de esperar que el control de constitucionalidad, en este punto, no sea de carácter estricto.

Por su parte, el artículo 21 quáter, que establece los procedimientos de transferencia, es en verdad la piedra angular de toda esta reforma. Se presentan en él, tres posibilidades de procedimiento:

- a) El convenio: En caso de que el Gobierno Regional desee adquirir nuevas competencias, en las que no requiera la transferencia de recursos para su ejecución, podrá hacerlo mediante la celebración de un convenio con el ministerio y el servicio público que ejerza dicha función. Éste deberá ser aprobado mediante Decreto Supremo.
- b) Programas: El Gobierno Regional podrá llevar la administración y ejecución de “programas nacionales de claro impacto regional, previo acuerdo con el ministerio y servicio público respectivo”. Así como en el caso de los convenios, también se requerirá la aprobación mediante Decreto Supremo. En este caso, sin embargo, los recursos “deberán contemplarse anualmente en la partida correspondiente a dicho ministerio o servicio en la ley de presupuestos”.
- c) Creación de servicios públicos regionales: En este caso, la transferencia deberá hacerse a través de la dictación de una ley, habida cuenta de lo establecido en el artículo 65 inciso 2° N° 2 de la

Constitución Política, en el cual se determina como de exclusiva iniciativa legal del Presidente de la República, la creación de nuevos servicios públicos.

Luego de describir los tres sistemas posibles de transferencia, el artículo establecería para el caso de los convenios “que tengan por objeto la ejecución de las competencias transferidas”, la posibilidad de que sean aprobados por decreto expedido “por orden del Presidente de la República”, o “por resolución del jefe de servicio”, según corresponda. Si bien esta figura jurídica es común en nuestro sistema, valga de todos modos hacer presente, que si se es estricto con el mandato del artículo 114 de la Constitución Política, en cuanto a la necesidad de que sea el Jefe de Estado quien transfiera las competencias, el artículo 21 quáter de la LOCGAR estaría yendo más allá de lo autorizado por la Carta Fundamental. Por lo tanto, si esto no es corregido por los legisladores, habrá que esperar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en orden a obtener un análisis e interpretación oficiales.

A continuación, dentro del mismo artículo, el proyecto indica como requisito para las tres formas de transferencia, la necesaria inclusión de una cláusula de revocación. Esta sería de “revocación anticipada”, en el caso de la transferencia temporal, o de “simple revocación”, en el caso de la transferencia definitiva. Si bien la norma da libertad en cuanto al contenido detallado de dicha

cláusula, sí establece ciertos requisitos mínimos. Así, señala que deberá contener, además de la forma en que se producirá la revocación, la regulación relativa al personal y los bienes involucrados. Asimismo, sería ineludible la fundamentación del acto de “revocación competencial”; para esto, el artículo propone que la revocación podrá fundarse, “entre otros motivos”, en la “deficiente prestación de servicios a la comunidad”, las “ineficiencias e ineficacias en la asignación y utilización de los recursos públicos” o en la “duplicación o interferencias de funciones y atribuciones con otros órganos de la Administración del Estado”.

La cláusula revocatoria, tal como viene establecida en el proyecto, merece reparos importantes. Al crearse un sistema completamente nuevo y de carácter trascendental para el futuro de la organización del Estado, no debe dejarse a la entera “libertad de las partes” la redacción de dicha cláusula, asimilando a un acto de derecho privado, un asunto de carácter eminentemente público. Así, la LOCGAR debiera incluir otros “mínimos legales” a la hora de redactarse una cláusula revocatoria, y sobre todo, ante la eventualidad de que se olvide la inclusión de ésta en la ley o decreto que autorice la transferencia.

Por otro lado, la ley debiera establecer quién será el titular de la acción para solicitar la aplicación de la cláusula. ¿Puede ser solicitada sólo por las partes que se desprenden y adquieren las competencias? ¿O puede exigirla

cualquiera? Quizás la mejor solución sería regirse por la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado. Ésta, en sus artículos 20, 21 y 22,<sup>77</sup> establece quiénes pueden actuar ante la administración, habilitando a toda persona “interesada” para que pueda requerir la aplicación de la cláusula revocatoria; lo anterior, sin perjuicio de la actuación de oficio de la entidad estatal.

Otra deficiencia de la ley, es la laxitud con que sugiere las causales de aplicabilidad de la cláusula. En el afán de darle flexibilidad al mecanismo, la nueva LOCGAR permitiría la inclusión en la ley o decreto de transferencia, de niveles de diligencia tan altos por parte del Gobierno Regional, que la “amenaza” de la revocación, impediría un desarrollo autónomo de la función, quedando la autoridad regional, sometida constantemente a la tutoría del

---

<sup>77</sup> Artículo 20. Capacidad para actuar. Tendrán capacidad de actuar ante la Administración, además de las personas que gocen de ella o la ejerzan con arreglo a las normas generales, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

Artículo 21. Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.
2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Artículo 22. Apoderados. Los interesados podrán actuar por medio de apoderados, entendiéndose que éstos tienen todas las facultades necesarias para la consecución del acto administrativo, salvo manifestación expresa en contrario.

El poder deberá constar en escritura pública o documento privado suscrito ante notario. Se requerirá siempre de escritura pública cuando el acto administrativo de que se trate produzca efectos que exijan esa solemnidad.

Gobierno Central. Si se compara, por ejemplo, con la forma en que tanto la LOCGAR como otras leyes enumeran causales para la destitución de funcionarios públicos, incluso incluyendo algunas de carácter sumamente genérico como el “notable abandono de deberes”, resulta evidente que la redacción del artículo 21 quáter, en este punto, requiere de un trabajo mucho más profundo. Así, no debieran poder incluirse responsabilidades asimilables a la “culpa levísima” del Código Civil al momento de establecer la cláusula revocatoria.

Un tercer punto a analizar, es la falta de una mínima determinación de cómo proceder en caso de que se solicite la revocación de la transferencia de competencias. Tanto en este, como en el caso de la determinación del titular de la acción, también debiese aplicarse la Ley N° 19.880, aunque señalándose en la LOCGAR, ciertas reglas especiales que adapten de manera armónica el procedimiento administrativo general. Por ejemplo, podría establecerse que el interesado puede recurrir, tanto al organismo detentador de la competencia, como a aquel que se la otorgó. En atención a las importantes consecuencias que produciría la decisión de aplicar una cláusula revocatoria, sería necesario, también, establecer plazos de análisis y respuesta más extensos que los establecidos en la Ley N° 19.880 - específicamente en su artículo 24-<sup>78</sup> en favor

---

<sup>78</sup> Artículo 24. El funcionario del organismo al que corresponda resolver, que reciba una solicitud, documento o expediente, deberá hacerlo llegar a la oficina correspondiente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.

del organismo afectado. En cuanto a los recursos administrativos aplicables, podrían permitirse los señalados en dicha ley, en favor del ciudadano interesado. Sin embargo, es necesario estudiar en profundidad qué recursos tendría el Gobierno Regional para impugnar una eventual decisión del Gobierno Central de revocar las competencias, de manera que sea una decisión técnica, y no política. Para esto, los Tribunales Superiores de Justicia debieran ser quienes autorizaran, en última instancia, la operatividad de la cláusula.

Por último, surge una duda respecto a la revocación de las “transferencias definitivas”. Al no existir un plazo determinado para la devolución de las competencias, ¿se entendería entonces, que la cláusula revocatoria se mantendría vigente ad eternum? ¿Podría aplicarse la revocación, por ejemplo, luego de treinta años de ejercicio de las competencias por el Gobierno Regional? Con la redacción actual, y sin la existencia de alguna especie de plazo de prescripción adquisitiva de las facultades delegadas, la atribución siempre será de carácter temporal, debido a su naturaleza condicional. El establecimiento de un plazo para el accionar de la cláusula revocatoria, por lo demás, no produciría que éstas competencias, cumplido el plazo, sean absolutamente inmutables en cuanto a su titular. Bastaría, si así se

---

Las providencias de mero trámite deberán dictarse por quien deba hacerlo, dentro del plazo de 48 horas contado desde la recepción de la solicitud, documento o expediente.

Los informes, dictámenes u otras actuaciones similares, deberán evacuarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la petición de la diligencia.

Las decisiones definitivas deberán expedirse dentro de los 20 días siguientes, contados desde que, a petición del interesado, se certifique que el acto se encuentra en estado de resolverse. La prolongación injustificada de la certificación dará origen a responsabilidad administrativa.



quisiera, la aprobación de una nueva ley que reformara la Administración del Estado en tal sentido. Para quienes pudiesen señalar que la inclusión de este plazo en la LOCGAR, sería innecesario por existir como norma supletoria última, el Código Civil, baste recordar aquella idea que hoy va tomando relevancia, en orden a considerar que no son asimilables las normas de derecho público y privado, y que el profesor Alejandro Vergara Blanco expone de manera clara en la teoría de la summa divisio.<sup>79</sup>

Finalmente, el proyecto de reforma a la LOCGAR plantea la inclusión de una última letra en el artículo 21 quáter, la que señala que el Gobierno Regional podría solicitar “la creación de hasta tres nuevas divisiones, para el ejercicio eficiente de las competencias transferidas” cuando la transferencia se realice mediante convenios o programas, y la “coordinación de los servicios creados” para el caso de la transferencia mediante ley.

Revisado el párrafo anterior, llama de inmediato la atención el tope máximo de “tres nuevas divisiones”. Para la creación de cualquier nueva división o servicio público, se requiere, de acuerdo con el artículo 65 de la Constitución Política, una ley previamente aprobada en el Congreso Nacional. Podría deducirse entonces, que el objetivo sería restringir el crecimiento “desmesurado” de un Gobierno Regional hasta el punto en que pueda

---

<sup>79</sup> VERGARA B., A. 2009. Derecho administrativo y supuesta supletoriedad general del Código Civil. Revista de Derecho Administrativo (3):45-68.

convertirse en un obstáculo para el Gobierno Nacional y el sistema unitario. Sin embargo, la limitación en comento no existiría para el caso de una transferencia por ley. Es presumible esperar, por lo tanto, que una vez que se analice la norma en las comisiones del Congreso, se elimine dicha restricción, la que, en caso de mantenerse, sólo produciría un crecimiento inorgánico de la administración regional, creando además un problema innecesario para los legisladores que reciban a futuro la tarea de aprobar las nuevas divisiones.

#### **4.6.3. Problemáticas a tener en cuenta al transferir competencias.**

Hoy en día, las encuestas suelen mostrar el descontento de los ciudadanos en su rol de “consumidores de servicios públicos”, frente al desempeño de éstos en su labor pública. De no resolverse el asunto a nivel municipal, entonces pareciera que lo único que queda, es elevar el asunto a nivel ministerial, idealmente en Santiago, y en casos más graves, al Presidente de la República. En el documento denominado “Estudio Nacional de Opinión Pública: Proyecto Auditoría a la Democracia 2012”,<sup>80</sup> se refleja dicha realidad con datos categóricos: ante la pregunta sobre si conoce o no a sus autoridades, el 87% de los encuestados responde que conoce a su alcalde; en cambio, sólo

---

<sup>80</sup> ESTUDIO NACIONAL DE OPINIÓN PÚBLICA: proyecto auditoría a la democracia 2012. 2013. Por Fundación Chile 21 “et al”. [en línea] <[http://www.cepchile.cl/1\\_5211/doc/estudio\\_nacional\\_de\\_opinion\\_publica\\_proyecto\\_auditoria\\_a\\_la\\_democracia\\_2012.html#.UYvcwLVhXzw](http://www.cepchile.cl/1_5211/doc/estudio_nacional_de_opinion_publica_proyecto_auditoria_a_la_democracia_2012.html#.UYvcwLVhXzw)> [consulta: 9 mayo 2013]

un 21% y 18%, declara conocer a su Intendente o a su Gobernador, respectivamente. Cuando se pregunta sobre cuáles instituciones o personas, tienen “mayor capacidad para solucionar los problemas locales que le afectan a Ud.”, un 81% responde el Municipio y le sigue el Gobierno, con un 40%. Los gobernadores e intendentes, reciben apenas un 16% y 10% de preferencias, respectivamente. Esto pareciera producirse muchas veces, por el desconocimiento que se tiene respecto a cuáles son las reales facultades con que cuentan los distintos organismos. Sin embargo, también sucede de manera frecuente, que a pesar de encontrarse en el servicio público recurrido la atribución legal para responder a la petición, la coexistencia de otros servicios que también cuentan con dicha atribución, producen, en definitiva, que el funcionario se excuse de conocer el problema presentado por el ciudadano. Otras veces, se produce un divorcio entre las funciones, atribuciones y recursos con que cuenta un organismo público, lo que impide su accionar, o al menos le hace sumamente ineficiente.

De lo anterior, se concluye fácilmente que el proceso de metamorfosis en la estructura de administración y gobierno, especialmente a partir de la reforma a la LOCGAR, deberá hacerse cuidando, por un lado, que las funciones, competencias y recursos, siempre vayan unidos; y por otro, que se lleve la mayor acuciosidad en la determinación de funciones, a fin de que, idealmente, no existan dos organismos que puedan resolver el mismo problema.

Uno de los casos más evidentes de tareas redundantes, son las que la LOCGAR les otorga al Intendente y al Gobernador. Este último funcionario, “nombrado y removido libremente por el Presidente de la República”, es un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente, aunque se encuentra bajo las instrucciones del mismo. Tanto el Intendente como el Gobernador, están obligados por ley, por ejemplo, a mantener el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes, o a tomar las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe. El problema radica en el otorgamiento de funciones tan amplias a los organismos; funciones que por lo demás, también tienen otros organismos nacionales a su cargo, tales como la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI), lo produce la descoordinación y la consiguiente inactividad de todos los servicios.

Aunque no soluciona el problema planteado de manera tajante, un gran paso sería replantearse seriamente la figura de la Gobernación Provincial. ¿Qué se hace con la provincia? El profesor Humberto Nogueira expresaba en la Comisión de Constitución del Senado, al discutir la reforma de 2005 al artículo 3° de la Constitución Política que, “en un país relativamente pobre como el chileno, (...) no se justifica tener cuatro niveles de distribución de las potestades administrativas y de decisión en lo que se refiere a su gobierno y administración interior. Lo anterior, (...) implicaría estructurar el nivel provincial dándole un

contenido que hoy prácticamente no tiene. De hecho, (...) el nivel provincial actualmente sólo tiene atribuciones delegadas del Intendente, como órgano de gobierno o como ejecutivo del gobierno regional. (...) El nivel provincial actual - una vez estructurado el nivel intermedio de la región- no tiene mucho sentido desde un punto de vista administrativo, político, financiero, económico ni de desarrollo propiamente tal”.<sup>81</sup>

Ya en la actual reforma en tramitación, se confirma la eliminación del Consejo Económico y Social Provincial en la LOCGAR, tal como se dispone en la Constitución Política desde el año 2009. Esto es un avance en la dirección señalada, ya que con las otras reformas del Estado, no debiese generar un menoscabo en los espacios de participación ciudadana. Las funciones para las que fue mandatado a partir de su creación en 1992, hoy se pueden cumplir perfectamente por el “Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil”, como órgano consultivo del Concejo Municipal, el que desde la ley N° 20.500 dictada en febrero de 2011, pasó a reemplazar el antiguo Consejo Económico y Social Comunal. A nivel regional, como ya se revisó, el actual proyecto fortalecería al Consejo Regional, especialmente como espacio de participación y debate dentro de su territorio.

---

<sup>81</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1980. Historia de la ley. Constitución política de la República de Chile de 1980. Artículo 3°. Estado de Chile, forma, administración y regionalización”. p. 86. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302&eh=True>> [consulta: 12 mayo 2013]

## **V. OTROS ANÁLISIS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN PARA UN DESARROLLO NACIONAL SUSTENTABLE**

### **5.1. Derecho comparado: La experiencia descentralizadora.**

Uno de los antecedentes más importantes a tener en cuenta cuando se diseñan e implementan políticas públicas, es el camino que han recorrido otras naciones para llegar a su actual situación. Tanto los países con una similar historia y estado de desarrollo que el nuestro, como aquellos más avanzados que ofrecen una meta mucho más exigente, sirven para mantener en constante cuestionamiento a nuestras instituciones, de manera que la innovación no se detenga.

En Latinoamérica, la primera distinción que debe hacerse, es entre aquellos países que optaron por un sistema federal, como México, Brasil, Venezuela y Argentina, y los que, como Chile, se organizan de manera unitaria. Según el académico ecuatoriano Fernando Carrión, “en América Latina, la forma de organización –unitaria o federal- parece no ser una variable que

garantice la descentralización”;<sup>82</sup> sin embargo, esta primera clasificación sirve para saber con qué países corresponde comparar la situación chilena.

Como es sabido, la historia de los países de América del Sur, ha seguido un patrón relativamente compartido. En la década de los ‘80 se vivió un proceso de redemocratización, al que Chile, aunque tarde, llegaría. Junto con esto, el impulso de la descentralización política y administrativa se hizo patente también en gran parte del continente.

En una primera etapa, se vivió un fortalecimiento de lo local, a través de los municipios, “a partir de la transferencia de recursos, competencias y de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación”. Junto con lo anterior, se produjo una cierta desorganización de la estructura estatal, mediante de la creación de nuevas entidades públicas, pero sin propuestas orgánicas que revisaran la organización del Estado en su conjunto (esto produce el problema tratado en el punto 4.6.3. de este trabajo). Luego, Carrión explica que existió una segunda etapa, en que los países se preocuparon de fortalecer el nivel intermedio de gobierno, lo que en Chile corresponde a la provincia y a la región. Dicho proceso se desarrolla durante la década de los ‘90. Finalmente, el académico explica que en una última etapa,

---

<sup>82</sup> CARRIÓN, F. 2004. La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. Revista Iberoamericana Quórum (especial):26. [en línea] <<http://www.flacso.org.ec/docs/artfcdescen.pdf>> [consulta: 21 enero 2013]

se ha producido un “reflujo de la descentralización”, que, con la excepción de Perú, ha llevado a una revalorización del presidencialismo, en algunos casos, o a un relajo en el impulso legislativo, tendiente a seguir fortaleciendo la descentralización.

El caso colombiano, ha demostrado ser uno de los más exitosos ejemplos a nivel sudamericano para lograr descentralizar el Estado dentro de la estructura unitaria. Como la mayoría de los países de la región, Colombia también inició su proceso en los años ochenta, con un decidido traspaso de atribuciones a sus municipios. Así por ejemplo, en un seminario organizado en 1997 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se señalaba que “en Colombia, con mayor énfasis que en otros países, el proceso de municipalización está explícitamente orientado al desarrollo rural. Desde 1987, se asignó a los municipios la administración de los servicios públicos básicos y en cuanto al sector agropecuario, se estableció que los municipios debían prestar asistencia técnica directa a los pequeños productores”.<sup>83</sup> Sin embargo, será a partir de 1991, con la dictación de su nueva Constitución Política, cuando Colombia reforme desde las bases su estructura administrativa y de gobierno. De esta manera, la nueva Carta Fundamental declara:

---

<sup>83</sup> SEMINARIO INTERNACIONAL el espacio municipal: nuevos desafíos y posibilidades para el desarrollo rural con participación ciudadana: 26 y 27 de junio de 1997. 1997. Cochabamba, Bolivia, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). p. 6. [en línea] <<http://www.fao.org/docrep/013/am160s/am160s00.pdf>> [consulta: 16 Mayo 2013]



“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)

Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”.

Según la tesis de Rendón Escobar, la descentralización colombiana sería puramente administrativa, lo que parece correcto al revisar las atribuciones de sus departamentos, como equivalentes a las regiones en Chile. Sin embargo, las particularidades de la descentralización en dicho país, radican en el carácter eminentemente localista de su reforma, siendo el municipio la entidad fundamental de la división del Estado.

“Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

Las autoridades locales son elegidas popularmente por periodos de tres años, y la Constitución y las leyes les otorgan amplias atribuciones. Además de autonomía administrativa y política, se les otorga también autonomía fiscal. Como explicó Carrión durante un seminario celebrado en Bogotá el año 2006, en la autonomía fiscal de los órganos subnacionales, “predominan el combate a la "pereza fiscal" y la transferencia de recursos nacionales preasignados para fines específicos, para determinadas competencias y con la restricción del gasto corriente”.<sup>84</sup> Iván Finot, por su parte, al analizar los distintos sistemas de compensación territorial para las comunidades sub-nacionales en Latinoamérica, da como ejemplo de legislaciones que buscan la reducción de las desigualdades, la de Colombia y Chile, pero a continuación señala:

---

<sup>84</sup> CARRIÓN, F. 2007. Interrogatorio a la descentralización latinoamericana. En: 20 AÑOS de la descentralización en Colombia: presente y futuro: 20 y 21 de septiembre de 2006. Bogotá, Colombia, Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial (RINDE). p. 86. [en línea] <[http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/116](http://works.bepress.com/fernando_carrion/116)> [consulta: 16 mayo 2013]

“mientras en el caso de Colombia se otorga una ponderación al esfuerzo fiscal, en el de Chile los criterios de distribución desestimulan el aporte local”.<sup>85</sup>

Con el fin de no extenderse de demasiado en este análisis, por haber sido tomado sólo como ejemplo de desarrollo, baste recapitular que en Colombia, el proceso de descentralización, ya bastante avanzado, se basa en darle autonomía política, fiscal y administrativa a los municipios, lo que se consagra en la Constitución Política y en la Ley 136 de 1994 que los regula. Por último, también se puede afirmar que dicha evolución no se detuvo con la dictación de las normas señaladas, ya que, según constataba Carrión en 2004, en términos de financiamiento “Colombia incrementó los ingresos municipales en un punto porcentual por año respecto de los ingresos corrientes de la Nación, hasta lograr, a nivel municipal, el 22% y el 18% a nivel departamental. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados”.<sup>86</sup>

El caso de Europa es muy distinto del latinoamericano y comienza unas décadas antes. Previamente a la Segunda Guerra Mundial, los países del Viejo Continente, especialmente en la parte occidental, buscaban un Estado fuerte, que de alguna manera, pudiese revitalizar la época de los imperios de finales del siglo XIX. Como expone Carrión, los dos países más devastados por la guerra, Alemania e Italia, fueron los iniciadores de la tendencia

---

<sup>85</sup> Op. Cit., FINOT, I. p. 89.

<sup>86</sup> Op. Cit., CARRIÓN, F. 2004. p. 28.

descentralizadora. El primero, a través de su ya existente organización federal, profundizando las autonomías de los “Landers” o estados; e Italia, desde la mantención de su Estado unitario, pero impulsando la estructura regional. En ambos países, existe hoy una descentralización administrativa y política, y sus cartas fundamentales datan de 1949 y 1947, respectivamente. Sin embargo, se revisará brevemente sólo el caso italiano, ya que por ser un Estado unitario, resulta más asimilable su comparación con el caso chileno.

El artículo 114 de la Constitución Política Italiana dispone:

“La República está constituida por los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas, las Regiones y por el Estado.

Los Municipios, las Provincias, las Urbes metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución”.

En los artículos siguientes, la Constitución Italiana establece los distintos grados de autonomía de la que gozan las diversas regiones. Al respecto, los memoristas Rendón Escobar, señalan que “los órganos regionales están revestidos de facultad legislativa. Además, disponen de potestad reglamentaria y de autonomía presupuestaria”.<sup>87</sup> En Italia, existen regiones con estatuto especial y otras con estatuto ordinario, que se diferencian entre otras cosas,

---

<sup>87</sup> Op. Cit., RENDÓN E., M. A. y RENDÓN E., L. M. p. 148.

según las potestades legislativas que les autoriza la Constitución Política. Así, el 117 constitucional, establece las competencias legislativas de las regiones ordinarias, que los señores Rendón clasifican como “potestad legislativa concurrente e integrativa”. Por su parte, las regiones de estatuto especial, gozan de “potestad exclusiva”, además de las establecidas para las regiones de estatuto ordinario.

Para entender sus diferencias, resultan útiles las definiciones que da el catedrático Juan Ferrando Badia, al hablar de la potestad legislativa de las comunidades autónomas españolas. Respecto a la potestad legislativa exclusiva, y citando en parte al constitucionalista Pietro Virga, señala que esta es “una potestad legislativa plena como la estatal: en la concurrencia que se determina entre leyes estatales y leyes regionales (...) que tienen igual fuerza, se tiene una preferencia a favor de la legislación regional, en el sentido de que la región (...) no solo puede modificar o derogar las leyes precedentemente emanadas por el Estado sobre la misma materia, sino también prohibirle al Estado que en el futuro emane leyes o reglamentos sobre aquella misma materia”.<sup>88</sup> Al respecto, el artículo 127 de la Constitución Italiana establece la posibilidad tanto por parte del Gobierno Central como de las regiones, para plantear ante la Corte Constitucional una “cuestión de legitimidad constitucional”

---

<sup>88</sup> FERRANDO B., J. La Potestad Legislativa de las Comunidades Autónomas. p. 14. [en línea] <<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf107.pdf>> [consulta: 15 Mayo 2013]

“cuando considere que una ley o un acto con valor de ley del Estado o de otra Región lesione su esfera de competencia”.

La **potestad legislativa concurrente**, por su parte, “permite legislar en el ámbito de las normas generales o de los principios dictados por el legislador central”.<sup>89</sup> Por último, Ferrando Badía define a la **potestad legislativa integrativa**, comparándola con la concurrente, explicando que entre ambas existe una “diferencia de grado, con relación a la medida en que los principios legislativos estatales circunscriben la potestad legislativa”<sup>90</sup> de las regiones. Luego, el mismo autor, siguiendo a Virga, explica que la potestad legislativa integrativa permite a las regiones, promulgar normas de dos clases: a) Normas de actuación, es decir, normas que establecen los procedimientos administrativos para la aplicación de la norma nacional, y b) Normas de integración, “que encuentran su presupuesto lógico en una norma de la ley estatal, pero que regulan las materias que aquella no haya expresamente reglamentado”.<sup>91</sup>

Pero, ¿para qué sirven las distinciones explicadas en cuanto al proceso de descentralización chileno? Por supuesto, las facultades legislativas de las regiones italianas, distan de las facultades de las que hoy gozan los

---

<sup>89</sup> Op. Cit., RENDÓN E., M. A. y RENDÓN E., L. M. p. 148.

<sup>90</sup> Op. Cit., FERRANDO B., J. p. 22.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, p. 22.

GORE en Chile. Por lo demás, con la reforma en actual tramitación, objeto principal de esta investigación, tampoco se avanza al respecto. Sin embargo, los distintos tipos de facultades, explicadas a propósito del sistema italiano, permiten dar un vistazo a lo que a futuro se podría avanzar. El primer paso, claro está, sería consolidar la potestad legislativa integrativa que tímidamente se asoma en la reforma; a mediano plazo, dependiendo del éxito de la reforma y del empoderamiento de los Gobiernos Regionales, se podrían establecer ciertas competencias legislativas concurrentes. En cuanto a la potestad legislativa exclusiva, parece muy aventurado siquiera imaginarla para los GORE, ya que la realidad histórica italiana justifica plenamente su existencia, cosa que no ocurre en el caso chileno.

De la revisión del proceso italiano durante la segunda mitad del siglo XX, y constatando también las realidades paralelas de otros países europeos, como Alemania, Francia, Inglaterra y España, entre otros, Fernando Carrión explica que todos ellos han ido progresivamente avanzando en el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno, ya sean regiones, Länder, cantones o comunidades autónomas. Esto además, ha ido acompañado de una reducción del número de municipios: “En Inglaterra, de 2000 se pasa a 500; en Francia se promueve la mancomunidad de sus 38.000 municipios; en Alemania, de 24.000 a 3.500; en Austria, de 4.000 a 2.300, en Suecia de 2.500 a 270. Lo mismo

ocurre en Bélgica, Holanda, Suiza, Dinamarca, entre otros”.<sup>92</sup> Si bien estos números siguen variando hasta hoy, la tendencia es clara; si se quiere descentralizar, junto con fortalecer el aparato intermedio de gobierno y administración, se debe cuidar también que el gobierno local no se reduzca de tal manera, que carezca del tamaño mínimo para asumir sus tareas de manera eficiente, especialmente, aquella que dice relación con el poder de ser la voz fuerte y clara de las personas que habitan en su territorio. Lamentablemente, y como ya se señaló en el punto 4.6.3., estos procesos han generado el problema que Carrión también denuncia: en Europa “la creación de nuevos organismos, sin que desaparezcan otros, ha incrementado los niveles, los órganos y las superposiciones de competencias, así como también los costos de la administración pública”.<sup>93</sup>

Por último, no se debe dejar de mencionar un logro en el que Europa aventaja enormemente a Latinoamérica, que es el de la integración supranacional. Sin entrar en la historia de este proceso, a partir del Tratado de la Unión Europea, que comenzó a regir el 1° de Noviembre de 1993, una nueva realidad nace, en donde el Estado Nacional pasa, de cierta manera, a ocupar un nivel intermedio en la organización territorial. Así, propone Carrión, es necesario que junto con el fortalecimiento de las regiones, también se fortalezca lo nacional, a fin de que el Estado pueda cumplir su rol comunicador y facilitador

---

<sup>92</sup> Op. Cit., CARRIÓN, F. 2004. p. 23.

<sup>93</sup> *Ibíd.*, p. 23.



entre “lo global” y “lo local” (en este caso, la regiones), y no sea un obstáculo, como aún ocurre, cuando se desconoce o incluso se niega el impacto de la globalización de la que hoy todos somos parte.

## **5.2. Otros factores para la descentralización.**

Ya se ha revisado la evolución jurídica del país en materia de descentralización política y administrativa, desde sus inicios hasta el proyecto de reforma en actual tramitación, y del mismo modo, se han comparado experiencias internacionales con la nacional, en cuanto a la organización del Estado. Podría entonces pensarse que, con acertadas reformas a la Carta Fundante y a las leyes orgánicas constitucionales relativas a la estructura y funcionamiento del aparato público, así como con la Ley de Municipalidades o la de Gobierno y Administración Regional, el proceso descentralizador seguirá su curso natural, logrando que Chile llegue al desarrollo en el mediano plazo, potenciado en cada uno de los rincones de su territorio.

Sin embargo, los más estudiosos de esta problemática, consideran que existen otros varios factores, además del señalado, que necesitan ser cambiados o reimpulsados a fin de que el proceso no quede trunco. Sólo a modo de resumen, se enunciarán aquí algunos de los más relevantes.

El proceso de descentralización económica, resulta ser -según el libro “Pensando Chile desde sus regiones”, editado por Heinrich Von Baer-, uno de los tres pilares que, junto con la descentralización política y administrativa, debe impulsarse para lograr la completa descentralización. Al respecto, el abogado y político Hernán Larraín plantea, entre las medidas para avanzar en esta área, “la posibilidad de no tributar por aquellas utilidades reinvertidas en proyectos y negocios establecidos en regiones”.<sup>94</sup> Si se quiere impulsar una zona en específico, se puede permitir sólo en esa, de lo contrario puede establecerse en general, para las empresas, fuera de la Región Metropolitana, etc.

Una segunda medida orientada al desarrollo económico regional es la descentralización fiscal. Si bien esta decisión genera muchísimo debate en la academia, ha sido escasamente tratada en la legislación nacional. Uno de los pocos ejemplos existentes, el artículo 19 N° 20 inciso final de la Constitución Política, es el que, a partir de su modificación en 1991, señala: “la ley podrá autorizar que determinados tributos (...) que gravan actividades o bienes que tengan clara identificación regional o local puedan ser aplicados (...) por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo”.

---

<sup>94</sup> LARRAÍN, H. 2009. El camino tributario para estimular la descentralización. En: Op. Cit., VON BAER, H., p. 270.

Entre los argumentos favorables a su desarrollo pueden mencionarse, por ejemplo, el combate a la “pereza fiscal” de los órganos subnacionales, como se explica en los textos de Carrión <sup>95</sup> y Finot, revisados a propósito del caso colombiano, en el capítulo 5.1. En el caso de las municipalidades en Chile, efectivamente tienen algunos impuestos a su cargo, como el de las patentes comerciales, pero esto no es así en los gobiernos regionales. También es común el argumento en favor de la descentralización fiscal, ya que permite una rápida adaptación a las realidades locales.

A pesar de lo anterior, autores como el profesor de economía Rémy Prud’homme, advierten sobre “los peligros de la descentralización”.<sup>96</sup> Éste expone que, a pesar de que en la actualidad existe una propensión mundial a descentralizar y sus beneficios son claros, muchas veces no se tiene clara conciencia sobre cuáles pueden ser sus efectos negativos. Al respecto, señala que uno de los mayores riesgos es el de transferir la posibilidad de fijar impuestos a los gobiernos subnacionales. Las consecuencias negativas de esta acción, las resume en la frase: “Decentralization can increase disparities, can jeopardize stability and undermine efficiency”; es decir, la descentralización puede aumentar las desigualdades, poner en riesgo la estabilidad y menoscabar la eficiencia.

---

<sup>95</sup> Op. Cit., CARRIÓN, F. 2007. p 86.

<sup>96</sup> PRUD’HOMME, R. 1995. The Dangers of Decentralization. [en línea] <[wbro.oxfordjournals.org](http://wbro.oxfordjournals.org)> [consulta: 21 enero 2013]

En el caso chileno, ya hoy podemos ver cómo, a pesar de la existencia del Fondo Común Municipal, los presupuestos de los municipios varían enormemente según el ingreso de sus habitantes. Esto ha llevado a una concentración de la riqueza en unas pocas comunas, lo que ha resultado en un círculo virtuoso de construcción de servicios, parques y comercio en dichos barrios, en desmedro de aquellas comunas más alejadas. A nivel regional, es recurrente la petición de las ciudades mineras, para que los impuestos aplicados a la extracción del cobre, se queden para el beneficio de sus habitantes. En cuanto al riesgo de inestabilidad, Prud'homme explica que el bajo porcentaje de control de un gobierno central sobre la política fiscal, limita la capacidad de reacción frente problemas económicos, como por ejemplo, una depresión económica repentina. Por último, en cuanto al posible menoscabo a la eficiencia, Prud'homme rebate precisamente el argumento en favor de la descentralización, que señala que el manejo fiscal descentralizado permite una mejor adaptación a las necesidades y preferencias específicas de cada localidad. Dicha tesis, al decir de Prud'homme, supone una falacia en el caso de los países subdesarrollados, ya que las principales diferencias entre territorios subnacionales no se encuentra en los gustos o preferencias de sus habitantes, sino en los ingresos que ostentan. Luego, explica que el argumento pro-descentralización se basa enteramente en la eficiencia de la demanda, pero ignora completamente la eficiencia en la entrega de los servicios estatales. Así,

al aumentar el aparato estatal local, el costo de funcionamiento burocrático también se incrementa. Al tener además estos últimos, personal menos calificado y especializado, el servicio que entregan resultará también de menor calidad. Por último, advierte que la corrupción, si bien se da a todo nivel, es más usual a nivel local.

Todo lo anterior, por supuesto depende de la realidad de cada país. Sin embargo, Prud'homme expone todos estos riesgos no con el objetivo de frenar el proceso descentralizador, sino con el fin de aportar en el entendimiento de “qué funciones descentralizar, en qué sectores y en qué regiones”.

Respondiendo al último problema planteado, la educación en regiones nace como un factor clave y de largo plazo para superar las disparidades territoriales. Es así como en un estudio de Mario Waissbluth y Cesia Arredondo,<sup>97</sup> se apunta a la importancia de potenciar el nivel educacional de los habitantes en las regiones, como requisito previo para que la descentralización no derive en los males antes señalados. Crear capital humano, “es la madre de todas las batallas”.<sup>98</sup> Una vez fortalecido éste, explican, se podrá avanzar, primero, en una descentralización presupuestal y administrativa, luego, hacia

---

<sup>97</sup> WAISSBLUTH, M. y ARREDONDO, C. 2011. Descentralización en Chile: Una trayectoria posible. Santiago, Universidad de Chile. [en línea] <<http://www.sistemaspublicos.cl/2011/04/14/descentralizacion-en-chile-una-trayectoria-posible-2/>> [consulta: 21 enero 2013]

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 20.

una descentralización fiscal, y finalmente, se podrá ejecutar una descentralización política. Este camino no es el más popular, ya que “la descentralización política siempre suena más ‘épica’, y puede generar más adeptos en la batalla por los titulares de prensa”,<sup>99</sup> pero sí parece ser el más responsable.

Como medidas concretas en favor del desarrollo de capital humano regional, plantean, por ejemplo, la entrega de “becas de fortalecimiento regional”, ya sea para los mismos estudiantes de las regiones, como para facilitar la migración de estudiantes, tanto desde Santiago como el extranjero. La extensión del Sistema de Alta Dirección Pública “a cargos regionales y municipales, con el consecuente atractivo remuneracional”,<sup>100</sup> es una propuesta de los autores que, aunque de manera tímida, se ve recogida en el proyecto de ley revisado en el capítulo cuarto de esta investigación.<sup>101</sup>

Por supuesto, para que el capital humano se desarrolle, también se debe fortalecer la investigación científica e innovación tecnológica. Al respecto, en un informe de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), se presentaron varias propuestas para avanzar en esta dirección, y

---

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>100</sup> *Ibíd.*, p. 20.

<sup>101</sup> Recordemos que en el proyecto estudiado, se propone que el cargo de Secretario Ejecutivo del Consejo Regional, sea nombrado por el intendente, con acuerdo del Consejo, entre aquellos que integren la nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública.

aunque data de 2006, aún luego de siete años, muchas de sus formulaciones siguen siendo válidas. Una de ellas es la de constituir en todos los gobiernos regionales, un Consejo Regional de Ciencia y Tecnología,<sup>102</sup> c como el CORECYT de la región del Biobío. Desde este, debieran coordinarse los esfuerzos, tanto de las universidades, los centros de investigación privados y las empresas, especialmente las que participen en rubros donde la región posea ventajas comparativas, para competir en el mercado globalizado. Por supuesto, debido a la complejidad y gran costo que a veces puede tener una investigación científica y tecnológica, estos centros de coordinación y planificación debieran trabajar en estrecha colaboración con las entidades del Gobierno Central, y poder formar alianzas con los otros gobiernos regionales.

Lo anterior potenciaría las economías regionales y elevaría la preparación especializada, pero para crear la base de dichos profesionales, una herramienta sumamente eficaz es el mejoramiento de la conectividad digital para toda la población. Este es un punto en el que Chile se encuentra relativamente avanzado a nivel latinoamericano, ya que se han llevado a cabo planes para conectar localidades rurales o aisladas (programa “Todo Chile

---

<sup>102</sup> COMISIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA (CONICYT). 2006. Las regiones de Chile ante la ciencia, tecnología e innovación: diagnósticos regionales y lineamientos para sus estrategias. p. 881. [en línea] <[www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/temas\\_profundidad.2007-08-08.2485062127/documentos\\_pdf.2007-08-09.4718551768/archivos\\_pdf.2007-08-09.4912188918/archivo1](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-08-08.2485062127/documentos_pdf.2007-08-09.4718551768/archivos_pdf.2007-08-09.4912188918/archivo1)> [consulta: 30 mayo 2013]

Comunicado”), aunque, como ocurre normalmente, su impulsor es el Gobierno Central.

Por último, la generación de infraestructura es una de las claves para disminuir los grados de concentración urbana, o al menos, para paliar sus efectos negativos. La construcción de cierto tipo de infraestructura, como hospitales, escuelas y áreas de esparcimiento de buena calidad, permite evitar parte de las migraciones de carácter permanente hacia las grandes ciudades. Por otro lado, las obras de conectividad, como los puertos, aeropuertos, caminos y vías ferroviarias, son las que permiten “acercar” los territorios, disminuir la segregación y despoblamiento de las zonas más aisladas, e incentiva la instalación de industria, comercio, y en definitiva, la creación de riqueza en distintos puntos del territorio. Aunque el fortalecimiento de los gobiernos regionales permitirá que muchas obras públicas se construyan en mayor sintonía con los requerimientos de cada localidad, la construcción de grandes proyectos, que muchas veces abarcan varias regiones, todavía van a requerir de un compromiso real del Gobierno Central con el avance propio de las regiones.



## VI. VÍAS CONSTITUCIONALES PARA HACER EFECTIVA LA DESCENTRALIZACIÓN

En la actualidad, la relación Estado y persona ha cambiado: es el primero el que está al servicio de la segunda. Es aquí donde se debe poner el punto de enfoque al momento de analizar este tópico: será la óptica de los beneficiarios del funcionamiento estatal, la que primará al momento de analizar la disponibilidad de mecanismos para exigir el actuar de las autoridades, asegurando el cumplimiento de los paradigmas constitucionales.<sup>103</sup> La pregunta pertinente resulta ser entonces: ¿Existe alguna acción constitucional para que los ciudadanos requieran y hagan efectivo su derecho a la regionalización?, y en caso afirmativo, ¿cuáles son dichos mecanismos?

La respuesta, necesariamente, debe extraerse de las posibles infracciones en que podría incurrir el Estado en la materia. Así, en primer lugar, el usuario del servicio, ante, por ejemplo, la sospecha de una inactividad del servicio al que ha recurrido, deberá preguntarse qué requisitos tiene y cuál sería la sanción aplicable a ella.

---

<sup>103</sup> ROMÁN C., C. 2008. El poder "In-Ejecutivo" (el deber constitucional del Presidente de la República de ejecutar la ley y su infracción). Revista de Derecho Público 70:338.

Frente a dicho cuestionamiento, aparece que la inactividad, como omisión por parte del Estado, es causal de responsabilidad patrimonial. Para ello, es necesario que la omisión constituya, primero, un acto de pasividad, y segundo, que dicho acto constituya una infracción de un deber de actuación dispuesto por el ordenamiento jurídico.<sup>104</sup> El primero de estos requisitos, a saber, la inactividad (o por oposición, la actividad), es el objeto de estudio de la presente investigación, la que, al amparo de un nuevo proyecto modificadorio de la LOCGAR, ha analizado los problemas por deficiencias tanto administrativas como legislativas y de dirección. Por su parte, el segundo requisito, es propiamente la función que el artículo 3° de la CPR pone de cargo de los órganos del Estado. Acreditada la obligación de actuar, en la forma planteada por la norma, y patente la infracción de ésta, se transparenta la existencia y permanencia de una inactividad, susceptible de ser alegada por vía de una acción de responsabilidad del Estado, de aquellas reguladas en el artículo 38 de la CPR. He aquí la primera acción declarativa susceptible de implementar una regionalización efectiva.

Si bien éste recurso goza de ventajas procesales, tales como la posibilidad de efectuarse litisconsorcios activos que permitan demostrar la generalidad del descontento popular frente a la inactividad estatal, posee a su

---

<sup>104</sup> *Ibíd.*, p. 339.

vez una deficiencia temporal ineludible, al requerir de una tramitación de juicio de hacienda en tribunales civiles ordinarios.

Logrando el mismo objetivo, pero careciendo de la ventaja que otorga la acción anterior en cuanto a su titularidad activa, y siendo únicamente una acción cautelar, se plantea el mal denominado recurso de protección. Éste es un mecanismo mucho más rápido en su tramitación y en la aparición de sus efectos, siempre que se alegue una omisión ilegal que produzca una privación de los derechos garantizados por la Constitución.

Podría argumentarse esta última, por ejemplo, a través de la infracción al numeral 2° del artículo 19, en cuanto la deficiente regionalización genera, en los hechos, grupos –regionales- privilegiados. Asimismo, la autoridad, a través de su omisión de actuar, podría establecer diferencias arbitrarias entre los habitantes de una región u otra, provocando perjuicios en los habitantes de dichos territorios. Asimismo, sería viable interponer dicha acción, con base en el artículo 3° de la CPR, argumentando infracción de garantías específicas como salud o educación, ya que el artículo 9° inciso final, por una parte, y el artículo 11 inciso 4° del mismo cuerpo normativo, nuevamente aparecen como garantías meramente programáticas cuando se analizan al amparo de la regionalización fáctica existente en el Chile actual. La elección garantizada por la Constitución, podría llegar a no ser efectiva producto de la carencia de

actividad de fomento del Estado en regiones; actividad que permite el desarrollo tanto de la función privada como de la pública, limitando a los habitantes de las regiones a la utilización de los únicos servicios disponibles en su localidad, normalmente sin que siquiera exista una alternativa viable de establecimiento de enseñanza o sistema de salud que opere en un perímetro razonable de cercanía a sus viviendas.

Finalmente, y de modo más complejo, la acción de protección podría, eventualmente, intentarse como una vía para asegurar el inciso 2° del número 22 del artículo 19 de la CPR, el que, en lo pertinente, señala que sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación [arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica], se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica. Si bien la intencionalidad de la norma se enfoca a garantizar el libre desarrollo económico a través de la proscripción de la discriminación arbitraria en el trato generado por el Estado, una interpretación a contrario sensu, permitiría exigir y asegurar el derecho a la dictación de dichas leyes a través de la acción de protección, facultando a los habitantes de las regiones que requieran de un fomento económico específico, a exigir de manera directa y constitucional, el accionar del Estado en la materia.

Otra acción, quizás la más clara, que aparece como una vía legítima para solicitar el respeto de las garantías constitucionales, es la **Acción de Nulidad de Derecho Público** contemplada en el artículo 7º de la Constitución Política, que en lo pertinente señala:

“Artículo 7º. Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

De acuerdo al texto, es evidente que el artículo señala un límite al ejercicio de las funciones públicas; pero asimismo, otorga el derecho al usuario del servicio que, confundido por la cantidad de servicios supuestamente competentes pero ineficaces, podría recurrir a los tribunales ordinarios para que, interpretando la legislación correspondiente, declare cuál de ellos será realmente el responsable de ejercer las funciones cuya aplicación se solicita. De tal manera, se soluciona por la vía judicial un problema de administración

regional, como la duplicidad de funciones o, incluso, una eventual transferencia de competencias.

La utilidad de la acción en comento, como sanción a la ilegitimidad de un acto estatal, es su operación de pleno derecho, su aplicabilidad *erga omnes*, su perpetuidad, el hecho de no poder ser saneada y el beneficio de no extinguirse por prescripción alguna,<sup>105</sup> o según se discute, de prescribir en largo tiempo. Tales características permiten que los usuarios de los servicios obtengan la certeza jurídica que debe rodear a la actividad pública, estableciendo de antemano las responsabilidades personales e institucionales, e incentivando el cumplimiento de las diferentes normas que establecen un desarrollo de la regionalización.

Son éstas las acciones que podrían permitir a los ciudadanos, habitantes de las regiones menos privilegiadas del país, solicitar a la autoridad, por la vía judicial, la concreción del mandato regionalizador del artículo 3° de la Constitución.

Finalmente, cabe enfatizar que la sobreutilización de las acciones analizadas, conlleva el peligro de la excesiva judicialización de las materias

---

<sup>105</sup> MARÍN V., U. 2004. Algunos aspectos de la nulidad de derecho público. Aproximación práctica al tema. En: Seminarios de Derecho Procesal: Reforma Orgánica al Proceso Civil: La Defensa del Estado ante los Tribunales de Justicia: Una Aproximación Particular a la Nulidad de Derecho Público. Santiago, Universidad Diego Portales. p. 144.

directivas y administrativas que, en su esencia son mutables y discrecionales (permitiendo la acomodación de las políticas de Gobierno a las circunstancias de facto), pudiendo llegar a materializar límites jurisprudenciales que pueden resultar demasiado rígidos para el ejercicio de la función de dirección y administración gubernamental, haciendo que el control jurisdiccional, que en un inicio resultaba necesario, se consolide como un impedimento al desarrollo del objetivo buscado inicialmente por los propios usuarios.

## VII. CONCLUSIONES

A través de distintos capítulos en esta investigación, se ha intentado revisar de manera responsable, los principales aspectos que rodean al problema principal, que el proyecto de reforma a la Ley de Gobierno y Administración Regional intenta atacar. Como se podrá recordar, en la introducción se explicó cuál fue el móvil inicial de este estudio. Se señaló al respecto que, en base a la realidad observada a través de los medios de comunicación, los cuales muchas veces muestran el descontento social por la segregación existente, y que a nivel territorial resulta patente; y contrastado esto, con el mandato del artículo tercero de la Constitución Política, específicamente en sus incisos 2º y 3º, los cuales establecen que “la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada, de conformidad a la ley” y que “los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”, la premisa inicial fue que el Estado no habría cumplido con el mandato constitucional.



A pesar de la evidente subjetividad con que se dio comienzo a la investigación, y que resulta ineludible en toda teoría que se precie de tal, el trabajo desarrollado intentó abarcar los aspectos más importantes que podían influenciar en la comprobación o descarte de la tesis.

Se revisó primero, la evolución histórica del país. En ella, se pudo comprobar que, a pesar de la cultura centralista con que venía Chile desde la época colonial, una vez lograda su constitución como república independiente, vino un impulso desde las provincias para estructurar un poder estatal descentralizado, el que llegó a su mayor grado de éxito en 1826, con las “leyes federales”, y en 1828, con la llamada “Constitución Liberal”. A partir de la Constitución de 1833 sin embargo, se consolida la postura centralista, la que, con las variaciones estudiadas, se mantuvo en su esencia hasta la década de 1960. A partir de entonces, se comienza a masificar la discusión respecto al problema del centralismo en Chile. Esta concientización llevó a que se desarrollaran planes de aumento productivo regional y, luego de 1973, a que se reestructurara completamente la organización del Estado en base a trece regiones.

A continuación, se analizó la Constitución Política de 1980, tanto en el objetivo programático establecido en su artículo 3°, como en lo dispuesto para el gobierno y la administración de las regiones. Las reformas a esta, de los años

1991, 2005 y 2009 también fueron estudiadas, a fin de formarse una visión de la dirección en que se ha apuntado. Los cambios constitucionales introducidos a través de la ley N° 19.097, fueron los más radicales respecto al texto que reemplazó, ya que, además de ser la base para la dictación de la ley de Gobierno Regional, también permitió la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, a través de la ley N° 19.130, en marzo de 1992, democratizando la elección de alcaldes y concejales, entre sus principales logros. La ley N° 20.390 por su parte, introduce la primera gran reforma constitucional, a la manera en que se desempeñan los gobiernos regionales desde que son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, a cargo de la administración superior de la región.

Luego se intentó, en el capítulo quinto, dar una mirada global o más alejada del problema. Para esto, se revisaron casos de derecho comparado, y se hizo un somero análisis, desde las otras facetas de la descentralización, que abarcó desde la descentralización económica, hasta aspectos como la educación o la infraestructura. Finalmente, en el sexto capítulo se analizó, desde el punto de vista del ciudadano como sujeto de derecho, la protección que la Carta Fundamental le otorga.

Pero fue en el capítulo cuarto, donde se concentró la mayor parte del estudio. En este, se quiso revisar en detalle el proyecto de ley enviado al

Congreso en el año 2011, desde el Poder Ejecutivo, el cual plantea una reforma completa al actual sistema de gobierno y administración regional, fortaleciendo el Gobierno Regional y su Consejo, e intentando implantar un sistema eficiente y estable, para la transferencia gradual de competencias, desde el aparato central del Estado, hacia los gobiernos regionales. Como se explicó, dicho proyecto de ley fue enviado de manera conjunta con otro, que por su relativa simplicidad, hoy ya ha sido convertido en ley, y permitirá que, por primera vez, en las próximas elecciones, los consejeros regionales sean elegidos de manera directa, mediante el sistema de sufragio universal.

No obstante lo anterior, para arribar a una conclusión respecto a la pregunta principal, “¿ha sido cumplido el mandato del artículo 3° de la CPR?”, resulta necesario revisar previamente, las conclusiones parciales que se obtuvieron a medida que se trabajó en las distintas aristas del problema.

En un principio, el estudio de la evolución histórica del país, permitió hacer una primera diferenciación gruesa: si se considera el período de los intentos federalistas (aproximadamente entre 1823 y 1830) como un paréntesis en la arraigada cultura presidencialista y centralista de Chile, lo que hoy existe como sistema de administración y gobierno, representa un avance sustantivo en cuando a su descentralización y desconcentración. Esa primera comparación, aunque necesaria para avanzar luego hacia un análisis más fino, resulta fácil y

benevolente por cuanto los actuales estándares de educación y capacidad económica de la población, harían simplemente insostenible una estructuración estatal como la que existía hace ciento cincuenta, cien, o incluso cincuenta años.

Por su parte, el estudio de otras estructuras de administración y gobierno en derecho comparado, permitió llegar a dos conclusiones: la revisión del caso italiano, en donde la diferenciación entre regiones con estatuto ordinario y estatutos especiales, los distintos grados de iniciativa legislativa, y en definitiva, la existencia de regiones fuertes y con características propias dentro de un contexto de Estado Unitario, permitió establecer un horizonte posible de avance para Chile, en caso de que se llegue en el futuro a dicho nivel de desarrollo. Lo anterior, además permite rebatir la teoría muchas veces esgrimida, según la cual, al fortalecerse demasiado a los organismos subnacionales, se aumenta exponencialmente el riesgo de desmoronamiento de la estructura unitaria del Estado. Por lo tanto, no se encuentra el peligro en el cuánto, sino en el cómo del proceso descentralizador; todo depende del orden y cuidado con que se haga.

La segunda conclusión, surgió al revisar la velocidad con que se ha progresado en Chile, tomando el ejemplo de Colombia. Dicho país latinoamericano, posee una historia de desarrollo socio económico

relativamente parecido al chileno, no existiendo desventajas de origen, como sí existen en comparación con Europa. Como se señaló, Colombia es un caso exitoso de descentralización en el continente, logrado principalmente a través del fortalecimiento del municipio autónomo, con leyes y recursos disponibles para su correcto desenvolvimiento. Sin embargo, su modelo de descentralización desde el municipio, más que desde el nivel intermedio de la administración y gobierno, permiten advertir sobre los riesgos de la atomización de los centros de poder en los niveles locales, perdiéndose las ventajas de los niveles intermedios, quienes facilitan la operación especializada y a grandes escalas.

Ahora bien, del análisis realizado en el capítulo 5.2., es posible obtener una importante conclusión: el proceso descentralizador es sumamente complejo y no basta con reformar las leyes orgánicas que dan forma al aparato estatal. Su correcto diseño e implementación inicial, por supuesto que puede significar un gran impulso en favor de ese objetivo, y con el paso de los años, es muy probable que contribuiría enormemente al deseado círculo virtuoso del desarrollo regional; pero dadas las características específicas de la sociedad chilena, donde el Estado es un actor importante, pero no el único; donde la creación de riquezas depende principalmente de los privados, y donde la cultura presidencial y centralista se encuentra fuertemente arraigada, no será sino cuando la inmensa mayoría adquiera el convencimiento de que el camino

descentralizador es el correcto, que podrá arribarse a buen puerto en la temática tocada a través de estas páginas. Una vez entendido esto, el aporte que cada uno haga, ya sea desde la industria, los servicios, las ONG's, y en definitiva desde los líderes políticos y sociales, será la sociedad toda la que promoverá el desarrollo regional que, a esas alturas, se encontrará inserto en las bases de la cultura nacional.

Habida cuenta de lo anterior, y en virtud de la revisión que se hizo de la Constitución Política de 1980 y sus principales reformas, en combinación con el estudio de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional y sus modificaciones vigentes, se han extraído las conclusiones que a continuación se exponen.

Reflejada en la frase de Augusto Pinochet, "la administración se descentraliza; el poder jamás",<sup>106</sup> no es de extrañar que la intención del constituyente de 1980, fuese la de descentralizar la administración, mas no el gobierno. La mantención del poder en el centro, por lo demás, era una estrategia lógica desde el punto de vista de un gobierno autoritario y militar, por lo que, desde ese punto de vista, su descentralización fue exitosa, al responder más que nada a criterios de eficiencia administrativa. En este sentido, la división del territorio en trece regiones, fue un paso en la dirección correcta.

---

<sup>106</sup> Op. Cit., BOISIER E., S. 2007. p. 200.

A pesar de que la conformación parlamentaria de principios de la década de 1990, y la aún delicada situación política, impedían que los cambios fuesen drásticos en favor de la descentralización, el acuerdo político alcanzado para reformar la Carta Fundamental en 1991, que permitió la rápida aprobación de la LOCGAR y la reforma a la Ley de Municipalidades, es sumamente destacable en su intención de reestructurar el Estado de manera orgánica. Sin embargo, aunque para algunos políticos y académicos implicados en la construcción de las reformas señaladas, la redacción final, tanto de la Constitución como de la LOCGAR, dejaba claro el fuerte sentido que debían asumir las futuras políticas gubernamentales en pos de la descentralización administrativa, procediéndose sólo subsidiariamente a su desconcentración, lo cierto es que la amplitud de los términos usados en la redacción de estas reformas, dio como resultado que el impulso descentralizador se mantuvo casi completamente en el Poder Ejecutivo Central, radicando en el Presidente de turno, el ejercicio de la alternativa entre descentralizar o sólo desconcentrar la administración.

En oposición al proceso anterior, la descentralización política se consagró a nivel constitucional, recién a partir de 2005, con la inclusión de un tercer inciso en el artículo 3° de la Carta Fundamental. Desde la dictación de la ley N° 20.050, se puede decir que ya no sólo existe una obligación legal, en orden a que la administración sea “descentralizada, o desconcentrada en su

caso”, sino que ahora los órganos del Estado deben promover “el fortalecimiento de la regionalización del país”, sin distinción de si esta es administrativa, política o económica. Al respecto, valga recordar el principio *a fortiori* según el cual, “donde el legislador no distingue, no es lícito al intérprete distinguir”.

Finalmente, la última reforma constitucional estudiada, aprobada en 2009, luego de seis años de discusión legislativa, se hace cargo de la nueva realidad, donde ya no basta con la desconcentración o descentralización administrativa, sino que es menester fortalecer a las regiones en todos sus aspectos. Así, las nuevas disposiciones constitucionales apuntan tanto a mejorar la eficiencia del aparato público (como por ejemplo, eliminando el Consejo Económico y Social Provincial), como a diferenciar mejor las funciones del Intendente y del Consejo Regional, aumentando notablemente el poder de este último. En definitiva, se le otorga mayor autonomía a las regiones y más protagonismo a su Gobierno Regional.

A pesar de los otros avances en el fortalecimiento regional, el objetivo más trascendente de la reforma radicó en la redacción del nuevo artículo 114, en el que se ordena la creación, mediante “la ley orgánica constitucional respectiva”, de un sistema de transferencia de competencias desde los ministerios y otros servicios públicos hacia los gobiernos regionales,



específicamente en lo referente a “materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”. A pesar de ello, este último artículo resultó ser uno de los más débilmente redactados por todas las razones ya revisadas en el acápite 4.6.1. Una definición más precisa de las facultades de transferencia podría haber quedado establecida en la Constitución, no obstante que el funcionamiento práctico del mecanismo, debía necesariamente quedar para su regulación mediante ley. El supuesto problema no pudo ser resuelto entre los años 2003 y 2009, por lo que el parlamento optó por la alternativa más fácil, dejando la regulación del detalle a cargo de quien tuviese que redactar y legislar la modificación a la LOCGAR en el futuro.

En la actualidad, la primera de las modificaciones a la LOCGAR ya fue aprobada. A pesar de que mediáticamente, la elección directa de los consejeros regionales puede generar gran impacto, lo cierto es que este cambio sólo producirá un efecto positivo de mediano a largo plazo, si va acompañada de la urgente y necesaria aprobación de la otra reforma, la que fuera enviada conjuntamente con ésta a su discusión en el Congreso. La sola democratización del Consejo conducirá a que, al ser sus miembros más conocidos, las exigencias directas de la ciudadanía aumenten; pero si los recursos y atribuciones del organismo no son fortalecidos –mediante la dictación de la norma complementaria-, se dará espacio para una nueva ola de decepción y desaprobación ciudadana respecto de las autoridades públicas. Se vería

frustrado entonces, uno de los principales objetivos de la reforma, graficado claramente en el mensaje del proyecto de ley original: “la elección directa de consejeros va a crear una nueva fuente de liderazgos regionales, cercanos y validados directamente por la ciudadanía, lo que va a repercutir en una mejor calidad de la democracia y en un fortalecimiento de los gobiernos regionales”.<sup>107</sup>

El último análisis a considerar como aporte a la revisión de la tesis principal, es aquel que se hizo en torno al problema del eventual accionar ciudadano, con miras a garantizar el respeto de la promesa constitucional de la descentralización y la regionalización. Así, se plantearon tres recursos posibles: la acción de indemnización de perjuicios por responsabilidad del Estado, la acción de protección, y la acción de nulidad de derecho público. Las primeras dos, se dirigen a contrarrestar una eventual inactividad del aparato público, y la tercera, orientada a atribuir certeza jurídica frente al caso la duplicidad de competencias, de manera de aclarar cuál es el organismo que realmente debe operar. Si bien la aplicación de algunas de las acciones descritas puede resultar un poco forzada (como por ejemplo la acción de protección en base al artículo 19 N° 22 de la CPR), lo definitivo es que las personas sí poseen protección constitucional frente al actuar del Estado en estas materias. Cabe prevenir, sin embargo, que el artículo 3°, al establecer una obligación de promoción, no tiene

---

<sup>107</sup> CHILE. Gobierno de Chile. 2011. Proyecto de ley que establece la elección directa de los Consejeros Regionales. 12 septiembre 2011. p. 2 [en línea] <[http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=8317&prmBL=7923-06](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8317&prmBL=7923-06)> [consulta: 21 enero 2013]

asignada una sanción específica, por lo que toda acción deberá basarse en la infracción a otros artículos, cuyas consecuencias se encuentran asociadas, en última instancia, a la regionalización o falta de ésta.

Tomando en cuenta todas las conclusiones parciales esgrimidas en los párrafos anteriores, se presentan las condiciones para reiterarse las preguntas esenciales: ¿existe un acatamiento al artículo 3°, inciso 2° de la CPR, en relación e la existencia de una administración del Estado efectivamente descentralizada y desconcentrada? y ¿existe una intención y promoción suficiente por parte de los órganos del Estado en orden de fortalecer la regionalización del país, equitativa y solidaria, entre los distintos territorios de la república? Como suele ocurrir en estos casos, la respuesta no es simple.

Con anterioridad a la ley N° 20.050, la Constitución establecía únicamente el objetivo de la descentralización y desconcentración administrativas. Esto queda claro en el comentario que el constitucionalista José Luis Cea hacía a principios de la década pasada, refiriéndose al artículo 3°: “la descentralización y la desconcentración se refieren, en el precepto comentado, sólo a la *subfunción administrativa*, esto es, aquella consistente en que el Estado satisfaga, continua y permanentemente, las necesidades públicas y fomente el desarrollo del país con las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, así como mediante la aprobación, ejecución y control de

políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal. En consecuencia, en Chile no hay descentralización ni desconcentración en su acepción política, como tampoco de índole normativa judicial y de control o fiscalizadora”.<sup>108</sup>

De acuerdo a esto, y en base a todo el estudio realizado, la conclusión general es que sí se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 3° inciso 2° de la CPR. Sin embargo, a este resultado sólo es posible arribar si se descarta la teoría de que la desconcentración sólo se aplicaría en subsidio de la descentralización, tan solo porque del tenor literal del texto constitucional no se desprende, necesariamente, la prelación de los procesos orientados a la regionalización. La desconcentración de la administración, ha permitido que los planes nacionales de desarrollo lleguen a todo el territorio, en general, de manera coordinada y eficiente. La administración descentralizada, por su parte, si bien ha sido fortalecida a través de reformas puntuales, se mantiene esencialmente igual desde 1993, concentrando su mayor crecimiento en el sistema municipal. Un crudo ejemplo de esta desproporción, es la realidad denunciada por Waissbluth en 2011, al señalar que “los funcionarios del

---

<sup>108</sup> SILVA B., A. 2001. Recensiones: José Luis Cea Egaña. Derecho Constitucional Chileno, Tomo I. Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile 12(2):269 [en línea] <[http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502001000200024&script=sci\\_arttext.](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502001000200024&script=sci_arttext.)> [consulta: 10 junio 2013]

gobierno central radicados en regiones superan en una proporción de 100 a 1 a los funcionarios de los gobiernos regionales”.<sup>109</sup>

La respuesta a la segunda pregunta, relativa al mandato establecido en el artículo 3° inciso 3° de la CPR, resulta más compleja, pero lamentablemente negativa. Los órganos del Estado no han promovido debidamente “el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”. Debe señalarse, empero, que la juventud de la disposición (dictada recién en 2005), constituye un factor atenuante del incumplimiento en favor del Estado.

A pesar de lo anterior, no puede decirse que los esfuerzos por cumplir el mandato no hayan existido. Sin contar los proyectos pro-regionalización presentados mediante moción parlamentaria de vez en cuando, las iniciativas enviadas desde el Gobierno no han dejado de sucederse. Pero hasta el momento, fuera de las reformas constitucionales, ya sean en favor de los territorios especiales, las áreas metropolitanas, o las regiones, sólo uno de esos cambios se ha traducido en una transformación a la regulación orgánica: la elección directa de los consejeros regionales. El resto ha ido generando, cada vez más, una Constitución Política que no se condice con la realidad, debido a

---

<sup>109</sup> Op. Cit., WAISSBLUTH, M. y ARREDONDO, C. 2011. p. 12.

que la constante remisión que hace a la “ley orgánica constitucional respectiva”, no se ha traducido en la efectiva implementación de lo planeado.

Por supuesto, la reforma a la LOCGAR mediante el proyecto de ley, objeto principal de esta investigación, desde 2005 a la fecha, supone el mayor esfuerzo por cumplir con la premisa del artículo 3° inciso 3° de la CPR.

Sin entrar nuevamente al detalle de cada modificación propuesta, ya que se optó por hacer críticas específicas a medida que se revisaban las disposiciones del proyecto, se puede concluir que, en definitiva, el proyecto es válido en su esencia. Realzando la importancia del Consejo Regional, intenta acercar a los ciudadanos a su propio gobierno, dejando a los órganos desconcentrados en una posición de cooperación con el trabajo del Gobierno Regional, más que en su actual rol de principal ejecutor de las políticas nacionales en regiones. A grandes rasgos, da por superada la obsesión del Gobierno Central por mantener el completo control de las decisiones que el aparato público tome dentro del territorio nacional. En ciertos casos, como en la inserción de una “cláusula revocatoria” en el procedimiento de transferencia de competencias, pareciese que esta proposición de mayor autonomía para las regiones quisiera condicionarse; pero lo cierto es que la débil manera en que se redactaron los artículos relativos al sistema de transferencias, pretende más

que nada, dejar a la decisión de los parlamentarios la forma de estructuración del sistema, liberándose de dicha responsabilidad.

Por último, la circunstancia de habersele quitado toda urgencia a la tramitación del proyecto de ley, pone de manifiesto una falta de seriedad en la intención de aprobarla, lo que en sí mismo constituye un incumplimiento del inciso 3° del artículo 3° de la Constitución.

¿Qué reformas no quiso enfrentar el proyecto? Entre los cambios más realistas que se podría haber incluido –por supuesto, previa disposición constitucional acorde- está, por ejemplo, la eliminación del doble rol del Intendente, que con el proyecto actual se mantendría en su calidad de jefe del Gobierno Regional y de representante directo del Presidente de la República. En efecto, muchos sugieren la elección democrática de un jefe del Gobierno Regional, manteniendo al Intendente únicamente como representante del Presidente en la región, estableciendo una obligación de trabajo coordinado entre éstos últimos.

El problema de la real utilidad de los gobiernos provinciales tampoco se enfrenta. El proyecto se limita a eliminar uno de sus organismos (el Consejo Económico y Social Provincial), dejando incólume todo lo demás, y manteniendo lo que hoy es: un órgano híbrido entre una extensión de la

intendencia y del Gobierno Nacional, con atribuciones poco definidas que se suelen traslapar con las de otros organismos, con pocos recursos y una nula capacidad de responder a los actuales desafíos de la administración. Como en su momento se argumentó, el tamaño y tipo del territorio nacional, junto con el nivel de desarrollo socioeconómico existente, hacen completamente innecesaria, e ineficiente, la existencia de cuatro niveles de división administrativa y de gobierno, sobrando el nivel provincial.

Por otro lado, llama la atención que una de las modificaciones constitucionales que introdujo la ley N° 20.390, relativa a la regulación de las áreas metropolitanas, no haya sido tomada en cuenta en absoluto dentro de los proyectos reformativos de la LOCGAR. Ya desde su creación en 1992, esta Ley Orgánica contempla un organismo especial para las áreas metropolitanas, llamado Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, integrado por los alcaldes de las comunas comprendidas en el área metropolitana, y cuya finalidad es transmitir los acuerdos a las municipalidades “con carácter de recomendaciones o proposiciones”. Ante la evidente insuficiencia de esta figura, a partir de 2009, la Constitución Política de la República señala en su artículo 123 inciso 2° que “la ley orgánica constitucional respectiva regulará la administración de las áreas metropolitanas, y establecerá las condiciones y formalidades que permitan conferir dicha calidad a determinados territorios”. El tema ha sido analizado por la Subcomisión de Institucionalidad de la Comisión



Asesora Presidencial para una Política Nacional de Desarrollo Urbano donde, en una reunión de Julio de 2012,<sup>110</sup> se señaló que la propuesta de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, consistiría en reformar la Ley Orgánica Constitucional respectiva, estableciendo un “Consejo Metropolitano”, compuesto por consejeros regionales y alcaldes de comunas integrantes del área metropolitana, cuyo pronunciamiento se haría necesario, cuando el Consejo Regional respectivo discutiera temas metropolitanos. Sin embargo, esta idea fue objetada dentro de la misma Subcomisión de Institucionalidad, produciendo que hasta la fecha, no exista un proyecto de ley enviado al Congreso.

Otra situación que replica el comportamiento gubernamental tantas veces visto, se refiere a la creación de los territorios especiales. En el año 2007, se creó y consagró a nivel constitucional la figura de los territorios especiales de Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández, indicando que el gobierno y la administración de dichos territorios se establecerían mediante “la Ley Orgánica Constitucional respectiva”. Posteriormente, en 2012, se agregó un inciso mediante el cual se hace remisión a la normativa específica que deberá regular el ejercicio de la libertad de tránsito en dichos territorios, la que en cualquier caso debía ser de quórum calificado. Si bien, en su origen, la idea de la creación de estos territorios especiales obedecía al mandato regionalizador -en

---

<sup>110</sup> MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Acta reunión de 9 de Julio de 2012, Subcomisión Institucionalidad, Comisión Asesora Presidencial Política Nacional de Desarrollo Urbano. [en línea] <[http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/06/07\\_Sub.-Institucionalidad\\_Acta-Sesi%C3%B3n-09-07-2012.pdf](http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/06/07_Sub.-Institucionalidad_Acta-Sesi%C3%B3n-09-07-2012.pdf)> [consulta: 14 junio 2013]

la medida que respondía a la creciente toma de conciencia del Estado en torno a las necesidades y preferencias propias de cada región-, lo cierto es que el problema de siempre se repite: la ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso primero no existe, e incluso ni siquiera se ha enviado un proyecto de ley al Congreso para su futura tramitación.

Como último tema no abordado por el proyecto en cuestión, que no se ha discutido de manera seria en Chile, y que sin embargo resulta absolutamente plausible de concretar en el corto plazo, se encuentra la posibilidad de otorgarle a los gobiernos regionales la iniciativa para poder presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, tal como lo faculta la Carta Fundamental Italiana.<sup>111</sup>

En conclusión, y como gran resultado de la investigación efectuada a lo largo de estas páginas, el paradigma que el Estado de Chile debe buscar para hacer efectivo el mandato que se ha autoimpuesto, en torno a la concreción de la regionalización, es el del Estado Regional; Estado que, al decir del profesor Cea, es aquel en que los órganos sub-nacionales ostentan personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Sus funciones y atribuciones están dispuestas por la Constitución en lo esencial, y sus integrantes se generan de manera democrática. En estos sistemas, la Constitución les otorga a las regiones, competencias para darse estatutos propios y hacerlos cumplir, así

---

<sup>111</sup> Op. Cit., RENDÓN E., M. A. y RENDÓN E., L. M. p. 151.

como para generar organismos regionales autónomos –no dependientes ni subordinados jerárquicamente a las autoridades centrales- encargados de ejercer las funciones de administración, jurisdicción y control. La intervención de la autoridad central se limita a revisar lo resuelto en determinados y graves asuntos en sede regional, sólo a posteriori y por la vía de la tutela, si son entes administrativos, o de control de constitucionalidad y legalidad en los demás casos.<sup>112</sup> Debe sin embargo, tenerse sumo cuidado al momento de establecer las libertades de los territorios sub-nacionales para fijar impuestos, ya que, como señalara Prud'homme, el nivel de desigualdad socioeconómica entre una región y otra, puede verse incrementada.

La pregunta final que queda por responder, respecto de la que este trabajo no pretendió más que hacer un pequeñísimo aporte, considerando la abundante discusión existente es: ¿llegará Chile a ser un país descentralizado?, ¿Vamos en la dirección correcta?. Heinrich Von Baer, utilizando una frase de Joan Prats Catalá, adelanta la respuesta al señalar que “Chile será descentralizado o no será desarrollado”.

---

<sup>112</sup> CEA E., J. L. 1997. Hacia el estado Regional. En: Op. Cit., RENDÓN E., M. A. y RENDÓN E., L. M. p. 54.

## BIBLIOGRAFÍA

ANGULO, L. 2009. ¿Soporta Chile a más de un Presidente? En: VON BAER, H. Pensando Chile desde sus regiones. Temuco, Editorial Universidad de la Frontera. pp. 184-187.

ARENAS, F. 2009. La Construcción de las regiones chilenas: desde los hitos históricos hasta los desafíos actuales. En: VON BAER, H. Pensando Chile desde sus regiones. Temuco, Editorial Universidad de la Frontera. pp. 61-75.

BERMÚDEZ S., J. 2007. Apuntes de Cátedra de Derecho Administrativo I. Valparaíso, Escuela de Derecho PUCV. 245p.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2013. ¿Qué significa descentralizar el país? [en línea] <[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2006-11-08.6401780721/subtitulos-2/bfque-significa-descentralizar/](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2006-11-08.6401780721/subtitulos-2/bfque-significa-descentralizar/)> [consulta: 21 enero 2013]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2013. Propuestas [en línea] <[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2006-11-08.6401780721/subtitulos-2/propuestas-concretas/](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2006-11-08.6401780721/subtitulos-2/propuestas-concretas/)> [consulta: 21 enero 2013]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1991. Historia de la ley N° 19.097. Modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal. 630p. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=19097&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=19097&anio=2013)> [consulta: 4 marzo 2013]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1992. Historia de la ley N° 19.175. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. 1168p. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=19175&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=19175&anio=2013)> [consulta: 11 marzo 2013]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2005. Historia de la ley N° 20.035. Introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en lo relativo a la estructura y funciones de los gobiernos regionales. 506p. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=20035&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20035&anio=2013)> [consulta: 19 marzo 2013]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2005. Historia de la ley N° 20.050. Modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica. 2.837p. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=20050&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20050&anio=2013)> [consulta: 22 mayo 2013]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2009. Historia de la ley N° 20.390. Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional. 763p. [en línea]

<[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=20390&anio=2013](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20390&anio=2013)> [consulta: 6 marzo 2013]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 1980. Historia de la ley. Constitución política de la República de Chile de 1980. Artículo 3°. Estado de Chile, forma, administración y regionalización. 135p. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302&eh=True>> [consulta: 26 febrero 2013]

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. 2013. La Comuna Autónoma. 4p. [En línea] <[http://biografias.bcn.cl/index.php?title=Especial:Libro&bookcmd=download&collection\\_id=c613a165483f00e2&writer=rl&return\\_to=La+comuna+aut%C3%B3noma](http://biografias.bcn.cl/index.php?title=Especial:Libro&bookcmd=download&collection_id=c613a165483f00e2&writer=rl&return_to=La+comuna+aut%C3%B3noma)> [consulta: 21 mayo 2013]

BOISIER E., S. 2003. La doctrina (oculta) de la descentralización chilena. 15p. [en línea] <<http://www.federales.cl/Documentos/200405121850190.La%20doctrina%20oculta%20Boisier.pdf>> [consulta: 15 abril 2013]

BOISIER E., S. 2004. Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista latinoamericana de estudios regionales (EURE) 30(90):27-40 [en línea] <<http://www.eure.cl/numero/desarrollo-territorial-y-descentralizacion-el-desarrollo-en-el-lugar-y-en-las-manos-de-la-gente/>> [consulta: 21 enero 2013]

BOISIER E., S. 2007. Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Tesis Doctoral.

Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá. 339p. [en línea] <[www.eumed.net/tesis/2008/sbe/](http://www.eumed.net/tesis/2008/sbe/)> [consulta: 21 enero 2013]

CAMPOS H., F. 1983. Historia Constitucional de Chile: Las Instituciones Políticas y Sociales. 6ª ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. 430p.

CARRIÓN, F. 2004. La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. Revista Iberoamericana Quórum (especial):19-33. [en línea] <<http://www.flacso.org.ec/docs/artfcdescen.pdf>> [consulta: 21 enero 2013]

CARRIÓN, F. 2007. Interrogatorio a la descentralización latinoamericana. En: 20 AÑOS de la descentralización en Colombia: presente y futuro: 20 y 21 de septiembre de 2006. Bogotá, Colombia, Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial (RINDE). pp. 77-96. [en línea] <[http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/116](http://works.bepress.com/fernando_carrion/116)> [consulta: 16 mayo 2013]

CHILE. 1811. Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile. 14 agosto 1811. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005318>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. 1812. Reglamento constitucional provisorio. 26 octubre 1812. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005390>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. 1818. Proyecto de Constitución provisoria para el Estado de Chile. 10 agosto 1818. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005251>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. 1823. Constitución Política del Estado de Chile. 28 diciembre 1823. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005202>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. 1828. Constitución Política de la República de Chile. 8 agosto 1828. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005225>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. 1833. Constitución Política de la República de Chile. 25 mayo 1833. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. 1977. Ministerio de Justicia. Decreto N° 1333. Fija texto de la Constitución Política del Estado. 12 marzo 1977. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241203>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. Cámara de Diputados de Chile. Boletín N° 7923-06, Proyecto de Ley que establece elección directa de los consejeros regionales. 12 septiembre 2011. [en línea] <[http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=8317&prmBL=7923-06](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8317&prmBL=7923-06)> [consulta: 21 enero 2013]



CHILE. Ministerio del Interior. 2005. DFL N° 1: Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional. 8 noviembre 2005. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. Ministerio del Interior. 2009. Ley N° 20.390, Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional. 28 octubre 2009. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1007453>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2005. Decreto N° 100: Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. 22 septiembre 2005. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>> [consulta: 21 enero 2013]

CHILE. Gobierno de Chile. 2011. Proyecto de ley que establece la elección directa de los Consejeros Regionales. 12 septiembre 2011. 20p. [en línea] <  
[http://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=8317&prmBL=7923-06](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8317&prmBL=7923-06)>  
[consulta: 21 enero 2013]

CHILE. Gobierno de Chile. 2011. Proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización del país. 12 septiembre 2011. 44p. [en línea] <  
<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>> [consulta: 21 enero 2013]

COLOMBIA. 1991. Constitución Política de Colombia. [en línea] <<http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>> [consulta: 15 mayo 2013]

COMISIÓN NACIONAL de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). 2006. Las regiones de Chile ante la ciencia, tecnología e innovación: diagnósticos regionales y lineamientos para sus estrategias. 882p. [en línea] <[www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/temas\\_profundidad.2007-08-08.2485062127/documentos\\_pdf.2007-08-09.4718551768/archivos\\_pdf.2007-08-09.4912188918/archivo1](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-08-08.2485062127/documentos_pdf.2007-08-09.4718551768/archivos_pdf.2007-08-09.4912188918/archivo1)> [consulta: 30 mayo 2013]

COMISIÓN NACIONAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA. [s.a.] Políticas de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa. 36p. [en línea] <<http://www.subdere.gov.cl/documentacion>> [consulta: 30 enero 2013]

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen N° 1.013 de 12 Enero 2000. 4p. [en línea] <[www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=A696F02EAD53B81F842571BD0048F70B](http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=A696F02EAD53B81F842571BD0048F70B)> [consulta: 03 Mayo 2013]

ESTUDIO NACIONAL DE OPINIÓN PÚBLICA: proyecto auditoría a la democracia 2012. 2013. Por Fundación Chile 21 “et al”. [en línea] <[http://www.cepchile.cl/1\\_5211/doc/estudio\\_nacional\\_de\\_opinion\\_publica\\_proyecto\\_auditoria\\_a\\_la\\_democracia\\_2012.html#.UYvcwLVhXzw](http://www.cepchile.cl/1_5211/doc/estudio_nacional_de_opinion_publica_proyecto_auditoria_a_la_democracia_2012.html#.UYvcwLVhXzw)> [consulta: 09 mayo 2013]

FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE CIUDADES, MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES (FLACMA). 2009. En Chile la OCDE recomienda la descentralización [en línea] <[http://www.flacma.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=374%3Aen-chile-la-ocde-recomienda-la-descentralizacion&catid=35%3Ainformacion&Itemid=1](http://www.flacma.com/index.php?option=com_content&view=article&id=374%3Aen-chile-la-ocde-recomienda-la-descentralizacion&catid=35%3Ainformacion&Itemid=1)> [consulta: 21 enero 2013]

FERRADA B., J. C. 1999. El Estado Administrador en Chile: de unitario Centralizado a descentralizado y desconcentrado. Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile 10(1): 115-123. [en línea] <[http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501999000200011&script=sci\\_arttext](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501999000200011&script=sci_arttext)> [consulta: 21 enero 2013]

FERRANDO B., J. 1981. La Potestad Legislativa de las Comunidades Autónomas. Revista de Estudios Regionales (7):133-178. [en línea] <<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf107.pdf>> [consulta: 15 Mayo 2013]

FINOT, I. 2001. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública (12):39. [en línea] <[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2006-11-08.6401780721/documentos\\_pdf.2006-11-08.6496403228/archivos\\_pdf.2006-11-08.9437661281](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2006-11-08.6401780721/documentos_pdf.2006-11-08.6496403228/archivos_pdf.2006-11-08.9437661281)> [consulta: 22 enero 2013]

GOBIERNO DE CHILE. 1835. Repertorio chileno. Año de 1835. Santiago, Imprenta Araucana [en línea] <[http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc\\_online/censos/pdf/censo\\_1835.pdf](http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_1835.pdf)> [consulta: 25 enero 2013]

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). 1970. Población total país. XIV Censo de Población y III de Vivienda. [en línea] <[http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc\\_online/censos/pdf/censo\\_1970.pdf](http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_1970.pdf)> [consulta: 21 enero 2013]

GOBIERNO DE CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Manual Sobre Procedimiento Administrativo. [en línea] <<http://www.inach.cl/wp-content/uploads/2010/08/Manual-Procedimientos-Administrativos-Ley-19.880.pdf>> [consulta: 08 Mayo 2013]

GONZÁLEZ D., D. y POBLETE N., L. M. 1996. Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional: interpretada, anotada y concordada. Memoria de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 464p.

HEISSE G., J. 1974. Historia de Chile. El Período Parlamentario. 1861-1925. Santiago, Editorial Andrés Bello. Tomo I.

HERNANDEZ O., L. 2010. Las competencias del Gobierno Regional en la doctrina nacional y la jurisprudencia administrativa. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 277p.

HOBSBAWN, E. 2011. Historia del Siglo XX. 6° ed. Buenos Aires, Editorial Crítica. 612p.

ITALIA. 1947. Constitución de la República Italiana. 27 diciembre 1947. [en línea] <[http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion\\_italiana\\_1947.htm](http://portu.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_italiana_1947.htm)> [consulta: 3 mayo 2013]

LARRAÍN, H. 2009. El camino tributario para estimular la descentralización. En: VON BAER, H. Pensando Chile desde sus regiones. Temuco, Editorial Universidad de la Frontera. pp. 269-272.

LIRA C., L. y MARINOVIC G., F. 2003. Estructuras participativas y descentralización: el caso de los consejeros regionales en Chile. 44p. [en línea] <<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=151>> [consulta: 21 enero 2013]

MAC-IVER. E. 1900. Discurso sobre la crisis moral de la República. 29 p. [en línea] <<http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0001470.pdf>> [consulta: 20 Mayo 2013]

MARÍN V., U. 2004. Algunos aspectos de la nulidad de derecho público. Aproximación práctica al tema. En: SEMINARIOS DE DERECHO PROCESAL: Reforma Orgánica al Proceso Civil: La Defensa del Estado ante los Tribunales de Justicia: Una Aproximación Particular a la Nulidad de Derecho Público, Universidad Diego Portales, 171p.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Acta reunión de 9 de Julio de 2012, Subcomisión Institucionalidad, Comisión Asesora Presidencial Política Nacional de Desarrollo Urbano. 3p. [en línea] <[http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/06/07\\_Sub.-Institucionalidad\\_Acta-Sesi%C3%B3n-09-07-2012.pdf](http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/06/07_Sub.-Institucionalidad_Acta-Sesi%C3%B3n-09-07-2012.pdf)> [consulta: 14 junio 2013]

MINISTERIO DEL INTERIOR, Unidad de Administración de Desarrollo Regional.1975. Documentos oficiales sobre regionalización. 120 p. [en línea] <[http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-69148\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-69148_recurso_1.pdf)> [consulta: 13 marzo 2013]

MIZÓN, L. 2001. Claudio Gay y la formación de la identidad cultural chilena. Santiago, Editorial Universitaria. 169p.

MONJE R., P. [200-]. La (des) centralización en Chile. Sus aspectos históricos. 9 p. [en línea] <<http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1213385829CFGProfPabloMonje.pdf>> [consulta: 12 febrero 2013]

MONTECINOS, E. 2005. Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. Revista Venezolana de Gerencia 10(031):443- 462.

NAVIA, P. 2009. La descentralización y la elección directa de intendentes. En: VON BAER, H. Pensando Chile desde sus regiones. Temuco, Editorial Universidad de la Frontera. pp. 174-183.

SEMINARIO INTERNACIONAL el espacio municipal: nuevos desafíos y posibilidades para el desarrollo rural con participación ciudadana: 26 y 27 de junio de 1997. 1997. Cochabamba, Bolivia, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 9p. [en línea] <<http://www.fao.org/docrep/013/am160s/am160s00.pdf>> [consulta: 16 Mayo 2013]

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (OCDE). 2009. Estudios territoriales de la OCDE. Chile. [en línea] <[http://www.keepeek.co:m/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-chile-2009\\_9789568468187-es](http://www.keepeek.co:m/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-chile-2009_9789568468187-es)> [consulta: 21 enero 2013]

PRUD'HOMME, R. 1995. The Dangers of Decentralization. [en línea] <[wbro.oxfordjournals.org](http://wbro.oxfordjournals.org)> [consulta: 21 enero 2013]

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2001. Diccionario de la lengua española. 22ª ed. Madrid, Editorial Espasa Calpe. Vol. I.

RENDÓN E., M. A. y RENDÓN E., L. M. 2001. La potestad normativa de los gobiernos regionales. Memoria de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 321p.

RODRÍGUEZ, A. 2007. Participación ciudadana en la gestión municipal: el caso chileno [en línea] <[http://www.munitel.cl/file\\_admin/archivos\\_munitel/estudios/estudios6.pdf](http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/estudios/estudios6.pdf)> [consulta: 21 enero 2013]

ROMÁN C., C. 2008. El poder "In-Ejecutivo" (el deber constitucional del Presidente de la República de ejecutar la ley y su infracción). Revista de Derecho Público 70:337-358.

SILVA B., A. 2001. Recensiones: José Luis Cea Egaña. Derecho Constitucional Chileno, Tomo I. Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile 12(2):267-269. [en línea] <[http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502001000200024&script=sci\\_arttext](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502001000200024&script=sci_arttext)> [consulta: 10 junio 2013]

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. 2011. Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos. 62p. [en línea] <[http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896\\_recurso\\_1\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-83896_recurso_1_1.pdf)> [consulta: 24 Abril 2013]

TAPIA V., J. 2003. Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización. Revista del Centro de Estudios Constitucionales 1(1): 99-111.

VALENZUELA V. T., E. 1999. Alegato histórico regionalista. Santiago, Ediciones Sur. 148p.

VARAS A., P. y MOHOR A., S. 1992. Reforma Regional, Provincial y Municipal. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. 369p.

VERGARA B., A. 2009. Derecho administrativo y supuesta supletoriedad general del Código Civil. Revista de Derecho Administrativo, (3): 45-68.

WAISSBLUTH, M y ARREDONDO, C. 2011. Descentralización en Chile: Una trayectoria posible. Santiago, Universidad de Chile. 26p. [en línea] <<http://www.sistemaspublicos.cl/2011/04/14/descentralizacion-en-chile-una->



trayectoria-posible-2/>

[consulta:

21

enero

2013]

## **ANEXOS**

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE MODIFICACIONES A LA LEY N° 19.175, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL, PROFUNDIZANDO LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS.

SANTIAGO, septiembre 12 de 2011

N° 115-359/

Honorable Senado:

A S.E. EL  
PRESIDENTE  
DEL H.  
SENADO.

Tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, profundizando la regionalización del país.

#### I. ANTECEDENTES.

La Constitución Política de la República dispone en su artículo 3°, el cual forma parte de las Bases de la Institucionalidad, que "La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley". Agrega dicha norma que "Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional".

En función de dicho mandato, el Ejecutivo ha procurado implementar una serie de acciones que apuntan en la dirección de terminar con lo que muchos consideran un centralismo asfixiante, que le quita el oxígeno a las regiones y, simultáneamente, tiene también asfixiada a la Región Metropolitana de Santiago, de forma tal de permitir que la vida económica, cultural y política no se centralice de manera excesiva en la capital del país.

Para el logro de ello, durante los primeros 18 meses de gestión, el Gobierno que presido ha logrado importantes avances en materia de distribución equitativa del poder, recursos y atribuciones de los órganos regionales. Así, cada región cuenta actualmente con un Plan Integral de Desarrollo Regional, el cual contiene metas y plazos concretos en todas las materias importantes para la vida de las regiones, tales como empleo, seguridad ciudadana, educación, salud, infraestructura y calidad de vida. Es importante destacar que dichos planes fueron elaborados por las propias regiones, en coordinación y colaboración con el Gobierno central.

En el mismo ámbito, el Ejecutivo ha puesto especial atención en las zonas extremas, las cuales, por sus condiciones geográficas y climáticas e importancia estratégica, requieren un trato especial. En función de lo anterior, regiones como Arica y Parinacota y Tarapacá en el norte, y Aysén y Magallanes en el sur, han sido sujeto de políticas especiales, las cuales les permiten, a través de múltiples instrumentos, entre los cuales

están los incentivos tributarios y planes de inversión adicionales a los del resto del país, poder desarrollar en plenitud su potencial de desarrollo y crecimiento.

Otra expresión de la voluntad descentralizadora del Gobierno ha sido el histórico incremento que ha tenido el Fondo Nacional de Desarrollo Regional durante el presente año, el cual aumentó un 50% en sus recursos, alcanzando la cifra más alta en toda su historia.

No obstante lo anteriormente señalado, se requiere de acciones que permitan fortalecer aún más la autonomía de las regiones, lo cual comprende un aumento en las funciones y atribuciones de los gobiernos regionales, lo que les permitirá fortalecer aún más su capacidad de gestión.

Por otra parte, debe considerarse que el año 2009 se aprobó la ley N° 20.390, reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional, que buscaba principalmente fortalecer los gobiernos regionales, permitiendo la entrega de mayores atribuciones y responsabilidades para el desarrollo de las regiones, mandato que este Gobierno comparte plenamente y busca implementar por medio de este proyecto de ley.

Entre los diversos aspectos contemplados en esta modificación constitucional que requieren de la correspondiente regulación legal, se encuentran lo referido a la definición de funciones y atribuciones del presidente del consejo regional, la facultad de los parlamentarios de participar en sesiones de dicho consejo

con derecho a voz, la regulación del mecanismo de transferencia de competencias desde el nivel central a uno o más gobiernos regionales, la ampliación del ámbito y exigibilidad de los convenios de programación y la derogación de los Consejos Económicos Sociales Provinciales.

Precisamente, la iniciativa legal que someto a vuestra consideración regula las diversas materias señaladas. Por su parte, lo referido a la elección de consejeros regionales por sufragio universal en votación directa, modificación dispuesta por la reforma citada, se contempla en un proyecto de ley que ha ingresado al H. Congreso Nacional en forma simultánea al presente.

Con ambos proyectos de ley se busca alcanzar el anhelo de una efectiva y real descentralización, dotando a las regiones de órganos representativos y con suficientes atribuciones para ser factores principales en el desarrollo y planificación de sus territorios, respondiendo a las realidades y aspiraciones de los habitantes de las distintas regiones del país.

## **II. CONTENIDOS DEL PROYECTO DE LEY.**

### **1. Coordinación entre órganos de la Administración del Estado.**

Se propone introducir en la Ley N° 19.175 un reconocimiento expreso a la facultad de los gobiernos regionales para desarrollar sus competencias, funciones y atribuciones, tanto de forma directa como con otros órganos de la

administración del Estado. Esto materializa el mandato legal de asegurar la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

**2. Norma que precisa dualidad de órganos que conforman el Gobierno Regional.**

La iniciativa legal que someto a vuestra consideración contiene una norma que ordena que, cuando las leyes dispongan que el gobierno regional deba resolver un asunto o materia; se entenderá que el intendente, en su calidad de órgano ejecutivo de aquél, tendrá que someterlo al acuerdo del consejo respectivo. Así se materializa el carácter dual de los gobiernos regionales, cuyos órganos son el intendente y el consejo, lo cual está consagrado en el artículo 111 de la Constitución Política. Ello cobra importancia pues existen diversas leyes que someten materias a la aprobación del gobierno regional, sosteniendo algunas interpretaciones que bastaría con el asentimiento del intendente; mientras otras sostienen que es imprescindible que el asunto sea, además, aprobado por el consejo, dado el carácter resolutivo de éste órgano colegiado. Mediante la modificación propuesta se pretenden resolver estas diferencias interpretativas.

**3. Nuevas funciones generales de los Gobiernos Regionales.**

El proyecto de ley propone la incorporación de nuevas funciones generales de los gobiernos regionales.

Así, aquéllos podrán diseñar, elaborar, aprobar e implementar políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los cuales deberán ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Del mismo modo, los gobiernos regionales podrán efectuar los estudios, análisis y proposiciones referidas al desarrollo regional, a la vez que se les faculta para orientar el desarrollo territorial de la región, y coordinar la acción de los servicios públicos. Junto a lo anterior, podrán administrar fondos y programas de financiamiento de aplicación regional.

#### **4. Nuevas funciones en el ámbito del Ordenamiento Territorial.**

La presente iniciativa legal incorpora un nuevo instrumento de desarrollo regional que orientará la gestión del territorio urbano y rural. Se trata del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el cual deberá ser elaborado por el gobierno regional, previa consulta a las municipalidades de la región, y en concordancia con la estrategia regional de desarrollo. Este Plan será aprobado por el consejo respectivo, previo informe favorable la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y las Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura, Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas. Consignará las características, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para orientar la planificación y las decisiones que impacten en los territorios urbanos y rurales, borde costero y sistema de cuencas hidrográficas. Debe precisarse



que, tras la creación de la nueva institucionalidad pública medio ambiental en enero de 2010, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial está ya reconocido en forma expresa en el artículo 7° Bis de la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Junto a la incorporación del PROT, se propone derogar, tanto de la Ley N° 19.175 como de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU).

Por otra parte, y en la perspectiva de fortalecer el rol coordinador de los gobiernos regionales, se modifica la norma de la letra e) del artículo 17 de la Ley N° 19.175, la cual les permite fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, en coordinación con los demás órganos con competencia en la materia.

Además se faculta a las administraciones regionales para financiar estudios y proponer alternativas de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamiento más adecuados para cada uno de ellos, debiendo coordinarse en esta materia tanto con las Secretarías Regionales de Vivienda y Urbanismo y Medio Ambiente, como con las municipalidades de la región.

Finalmente, y en una modificación meramente formal, se dispone el cambio de ubicación de una función actualmente reconocida en la Ley sobre Gobierno y Administración Regional. Es así como, la tarea de construir, reponer, conservar y administrar, en áreas urbanas, las obras de pavimentación de aceras y calzadas,

se traslada, sin modificaciones, desde el artículo 16 de la Ley N° 19.175, referido a funciones generales, al nuevo artículo 17, el cual regula las funciones en materia de ordenamiento territorial.

#### **5. Nuevas funciones en materia de Fomento Productivo.**

En este ámbito el proyecto de ley propone permitir a los gobiernos regionales, entre otras competencias, formular políticas regionales de fomento, especialmente las referidas a apoyo al emprendimiento e innovación, capacitación, desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada y mejoramiento de la gestión y competitividad de la base productiva regional. Asimismo, cada gobierno regional podrá establecer sus prioridades estratégicas regionales en materia de fomento productivo e innovación para la competitividad, pudiendo generar las condiciones institucionales que posibiliten el desarrollo empresarial, la inversión productiva y la capacidad emprendedora. Junto a lo anterior, se agrega la función de promover, diseñar y financiar programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas que constituyan prioridad regional, todo lo cual deberá efectuarse en coordinación con las autoridades nacionales y comunales, evitándose así la duplicidad de acciones.

A su vez, los gobiernos regionales podrán promover la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad. Por otra parte, podrán efectuar acciones de promoción de la investigación científica

y tecnológica y de fomento de la educación superior y técnica.

#### **6. Nuevas funciones en materia de Desarrollo Social y Cultural.**

Se incorpora como función de los Gobiernos regionales la tarea de proponer, en coordinación con las autoridades competentes, programas y proyectos de impacto en grupos vulnerables o en riesgo social, así como su financiamiento. Del mismo modo, se incorpora la tarea de promoción de programas y proyectos que fomenten la práctica deportiva, así como su financiamiento. En lo propiamente cultural, se añade la función de financiar y difundir actividades y programas de esta naturaleza, promoviendo el fortalecimiento de la identidad regional. Por último, se agrega la competencia de mantener información actualizada acerca de la realidad socio económica de la región, identificando al efecto las áreas y sectores de pobreza extrema, lo cual deberá acompañarse de la propuesta de programas en la materia.

#### **7. Nuevas atribuciones de los Gobiernos Regionales.**

Se contemplan el diseñar, elaborar, aprobar e implementar políticas, planes, programas dentro de su territorio, y, además, ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende. Lo anterior constituye una ampliación considerable de las

atribuciones de los gobiernos regionales, dándoles un rol de planificación del desarrollo de la región del cual carecían.

#### **8. Procedimiento de Transferencia de Competencias.**

En este ámbito, el proyecto de ley que someto a vuestra consideración adecúa las disposiciones de la Ley N° 19.175 a la redacción del artículo 114 de la Constitución Política, reformado en octubre de 2009. Para ello se incorpora un nuevo Párrafo 2° al Capítulo II del Título Segundo de la Ley señalada, estableciendo la forma y el contenido para la transferencia de las funciones y atribuciones a las que podrán acceder uno o más gobiernos regionales, mediante un procedimiento ágil.

En lo sustantivo, se faculta al Presidente de la República para transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural. Por ello, y dentro del marco indicado, el presente proyecto de ley dispone un listado taxativo de ámbitos dentro de los cuales procederá la transferencia, el cual estará conformado por: ordenamiento territorial, planificación urbana y asentamientos humanos; medioambiente; obras de infraestructura y equipamiento regional; transporte; desarrollo rural y de localidades aisladas; fomento de las actividades productivas; turismo; programas sociales y culturales;

educación y salud; deporte; ciencia y tecnología; y conservación del patrimonio.

En cuanto al procedimiento de transferencia de funciones y atribuciones, éste podrá efectuarse de 3 formas:

**a.- Convenio:** Un gobierno regional, con sus recursos, podrá desarrollar, total o parcialmente, competencias en los ámbitos descritos precedentemente, previo convenio con el ministerio y servicio público que ejerce la función administrativa, el cual será aprobado por decreto supremo.

**b.- Programas:** El Gobierno Regional podrá administrar y ejecutar programas nacionales de claro impacto regional, previo acuerdo con el ministerio y servicio público respectivo, debiendo ser aprobado mediante decreto supremo. Los recursos de ejecución y agenciamiento deberán contemplarse anualmente en la partida correspondiente a dicho ministerio o servicio en la ley de presupuestos.

**c.- Creación de servicios públicos regionales:** La creación de estos servicios se realizará mediante ley.

Por otra parte, el proyecto de ley incorpora normas referidas a la revocación de la transferencia de funciones y atribuciones. Ésta procederá siempre que se realice de forma fundada, pudiéndose considerarse al efecto, entre otros motivos, la deficiente prestación de servicios a la comunidad, ineficiencias e ineficacias en la asignación y utilización de recursos públicos o interferencia de funciones y

atribuciones con otros órganos de la Administración del Estado.

**9. Nuevas obligaciones del Intendente como Ejecutivo del Gobierno Regional.**

Se agrega en el proyecto de ley la obligación del intendente no sólo de someter al consejo la aprobación de los proyectos de planes y estrategias, sino también las políticas regionales de desarrollo. Asimismo, se adecúa el texto de la Ley N° 19.175 a lo dispuesto en el inciso séptimo del artículo 113 de la Constitución, modificado en octubre de 2009 en relación con la aprobación por parte del consejo regional del presupuesto de la región.

**10. Nuevo perfil de las Secretarías Regionales Ministeriales.**

En la presente propuesta legislativa, las Secretarías Regionales Ministeriales dejan de ser órganos ejecutores de las políticas, planes y proyectos regionales. Así, la iniciativa legal les asigna la tarea de presentar, dentro de la cartera respectiva, las prioridades de su territorio, para efectos de la formulación de las respectivas políticas nacionales sectoriales.

Asimismo, se asignan a los secretarios regionales ministeriales las funciones de supervisar la correcta aplicación de las políticas nacionales en la región respectiva y velar para que las políticas, programas y proyectos de naturaleza regional se enmarquen debidamente dentro de las políticas nacionales. Dichos secretarios podrán

asistir a las sesiones del consejo, con preferencia para hacer uso de la palabra pero sin derecho a voto.

## **11. Estructura Organizacional y Servicio Administrativo de los Gobiernos Regionales.**

**11.1. Divisiones:** El proyecto de ley propone modificar la estructura administrativa de los gobiernos regionales. Así, y con el objeto de solucionar un vacío originado al aprobarse la Ley N° 20.035, a consecuencia de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en cuanto a que la organización interna de los gobiernos regionales sólo puede ser fijada por la ley, se propone hacer la adecuación pertinente en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, estableciendo expresamente en su texto la estructura administrativa de estas entidades. Se contempla al efecto la existencia formal del mismo número de Divisiones que hoy operan de hecho:

**a.- División de Planificación y Desarrollo Regional:** encargada de elaborar y proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades definidas por el gobierno regional. Además, le corresponderá apoyar al intendente en la evaluación del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter regional y prestar asistencia técnica a las municipalidades y demás organismos de la administración, que lo requieran.

Así se formaliza una situación de facto hoy existente, tras la creación el año 2005 de un cargo adicional de jefe de división en las plantas de cada uno de los servicios administrativos de los gobiernos regionales. Este jefe de división está a cargo hoy de una división "innominada" legalmente. Las tareas desempeñadas por estos directivos desde la creación del cargo, el año 2005, han sido propias del ámbito de la planificación y el desarrollo regional.

**b.- División de Presupuesto e Inversión Regional:** encargada de elaborar el proyecto de presupuesto de inversiones del gobierno regional respectivo. Le corresponderá ejecutar y controlar dicho presupuesto de inversiones y los programas que administre aquél. Reemplaza a la actual División de Análisis y Control de Gestión.

**c.- División de Administración y Finanzas:** encargada de la gestión administrativa interna y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional, tal cual lo realiza hoy una división homónima.

Junto a lo anteriormente señalado, el proyecto de ley faculta al Intendente para delegar en alguno de los jefes de división la realización de otras funciones en el ámbito de acción del gobierno regional, con excepción de la facultad de nombrar o remover funcionarios, el deber de velar por la observancia del principio de probidad administrativa dentro del gobierno regional y la atribución de aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia.



**11.2. Organización flexible del Servicio Administrativo de los Gobiernos Regionales.** En el marco de la transferencia de competencias, un gobierno regional podrá acumular en el futuro un conjunto de nuevas funciones y atribuciones que habrán sido incorporadas a su gestión. Ello podría producir problemas de funcionamiento dado que su organización requerirá crecer. Para ello se propone una organización flexible y, en función de ella, cada uno de las administraciones regionales podrá solicitar la creación de nuevas divisiones, con el fin de ajustar su organización a las nuevas funciones y atribuciones.

**11.3. Administrador Regional.** En consideración a la existencia de 3 divisiones de igual nivel jerárquico, se crea el cargo de administrador regional. Será colaborador directo del intendente, de su exclusiva confianza, y le corresponderá la gestión administrativa del gobierno regional y la coordinación del accionar de los jefes de cada una de las divisiones. Asimismo, ejercerá las facultades que el intendente le delegue, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo. Con todo, no podrá delegarse la facultad de nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia, el deber de velar por la observancia del principio de probidad administrativa dentro del gobierno regional ni la atribución de aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia.

Este nuevo cargo entregará al intendente un colaborador directo en las tareas administrativas del Gobierno Regional, pudiendo enfocar sus esfuerzos

en la definición de políticas para la región.

**11.4. Concursabilidad en Jefaturas de División.** La iniciativa legal que someto a vuestra consideración propone que los jefes de división de los servicios administrativos de los gobiernos regionales sean nombrados mediante un concurso público. Dichos funcionarios serán nombrados por el intendente respectivo entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública mediante un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico. Así, el intendente deberá definir el perfil profesional, el que considerará las competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos y los desafíos del cargo. Por su parte, la administración de este proceso corresponderá y será de cargo del Consejo de Alta Dirección Pública.

Para estos efectos se constituirá una comisión calificadora, la cual estará integrada por el intendente o su representante y un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública o un representante de dicho Consejo.

Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, en las disposiciones transitorias del nuevo articulado del proyecto de ley se establece que, quienes a la fecha de su publicación se encuentren desempeñando el cargo de Jefe de División, mantendrán su nombramiento, y seguirán afectos a las normas aplicables a dicha fecha, debiendo el Gobierno Regional respectivo convocar a concurso cuando aquellos cesen por cualquier causa. Asimismo, se dispone

que, para todos los efectos legales, quienes se encuentren desempeñando el cargo de Jefe de División de Análisis y Control de Gestión (que se extingue) proseguirán desempeñándose ahora como Jefes de la División de Presupuesto e Inversión Regional.

**11.5. Comisiones de Servicio.** Los funcionarios de los servicios administrativos de los gobiernos regionales no podrán ser designados en comisión de servicio a ministerios, servicios públicos o municipalidades.

**11.6. Concursabilidad de Secretaría Ejecutiva del Consejo.** La iniciativa legal que someto a la consideración del H. Congreso Nacional propone que el secretario ejecutivo del consejo regional sea seleccionado mediante concurso público. Así, será nombrado por el intendente, con acuerdo del respectivo consejo, entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública mediante un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico, correspondiéndole la administración de este proceso al Consejo de Alta Dirección Pública.

Por otra parte, en cada una de las plantas de los servicios administrativos de los gobiernos regionales, el cargo de secretario ejecutivo tendrá asignado un grado equivalente al de los jefes de división de aquellos. De esta forma, dejará de ser remunerado como un trabajador del sector privado, consolidándose su carácter de funcionario público, lo cual alcanza

relevancia al momento de determinarse responsabilidades administrativas.

Finalmente, el proyecto de ley considera en disposiciones transitorias una norma que dispone que las personas que, a la fecha de publicación de la presente ley, se encuentran desempeñando la función de secretario ejecutivo del consejo regional, proseguirán desempeñándola en similares condiciones, debiendo llamarse a concurso cuando cese en ella por cualquier causa.

## **12. Convenios de Programación y nuevos Convenios de Programación Territoriales.**

El presente proyecto de ley propone una adecuación íntegra de las disposiciones de la Ley N° 19.175 a las nuevas normas constitucionales sobre convenios de programación. Estos acuerdos hoy se suscriben entre uno o más ministerios y uno o más gobiernos regionales. Asimismo, se precisa expresamente que podrán incorporarse a los convenios de programación de inversión pública, como sujetos activos, las Municipalidades.

Por otra parte, se incorporan normas destinadas a materializar la obligatoriedad de estos convenios, principio incorporado en octubre de 2009 al artículo 115 de la Carta Fundamental. Así, se dispone que el cumplimiento de los convenios de programación será obligatorio para todas las partes celebrantes. En caso de tener carácter plurianual, cada una de ellas deberá contemplar en sus respectivos presupuestos la estimación de los recursos correspondientes al año

pertinente según las obligaciones adquiridas al momento de la suscripción. No obstante ello, se contempla que no será exigible para un ministerio, en lo que correspondiere, el cumplimiento de un convenio de programación plurianual en caso que el Congreso Nacional reduzca el gasto correspondiente en el proyecto de Ley de Presupuestos.

Junto a lo anterior, el proyecto de ley considera la creación de nuevos convenios de programación territoriales. Así, los gobiernos regionales podrán suscribir dichos convenios con una o más municipalidades o uno o más servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, de carácter plurianual. Estarán destinados a formalizar los acuerdos para la ejecución de proyectos de impacto comunal o intercomunal en los plazos y con los aportes financieros de las partes que en cada caso se acuerden, debiendo ser sancionados mediante resolución del gobierno regional respectivo.

**13. Adecuaciones en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de Materias Referidas al Patrimonio del Gobierno Regional.**

La presente iniciativa legal dispone una adecuación a normas ya vigentes. Es así como añade un literal al artículo 69, el cual dispone que formarán parte del patrimonio del gobierno regional los ingresos provenientes de patentes mineras, patentes acuícolas y ley de casinos.

#### **14. Derogación Consejo Económico y Social Provincial.**

El proyecto de ley dispone la derogación íntegra del Párrafo 4° del Capítulo III del Título Primero de la Ley N° 19.175; adecuándola a la Carta Fundamental, la cual, desde octubre de 2009, no contempla la existencia de dichos Consejos en las provincias.

#### **15. Presidente del Consejo Regional.**

Hasta octubre de 2009 la presidencia de los consejos regionales la ejercía el intendente. Ello fue modificado por la Ley de reforma constitucional N° 20.390, correspondiéndole ahora a un consejero regional, elegido por la mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio. Podrá permanecer en el cargo 4 años. Se incorpora la figura de la moción de remoción, la cual deberá ser aprobada por 2/3 de los consejeros en ejercicio. Todo lo anterior se implementa mediante el presente proyecto de ley.

Algunas de las facultades que se le confieren al presidente del consejo son el disponer la citación a sesiones, abrirlas, suspenderlas y levantarlas, dirigir los debates, ejercer el derecho de voto dirimente en los casos en se produzca un empate en el resultado de las votaciones, y actuar en representación del consejo, en los actos de protocolo que correspondan. Junto a lo anterior, el presente proyecto de ley dispone que el presidente del consejo deberá disponer de gastos de representación y de los recursos necesarios.

Finalmente, la presente iniciativa legal propone modificar el Código Procesal Penal, con el fin de incorporar al presidente del consejo dentro de las autoridades regionales que ya disponen de fuero (intendentes y gobernadores) en materias penales. Lo anterior materializa en el texto de la Ley N° 19.175 lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Política.

**16. Relación del Intendente con el Consejo.** El hecho que el intendente haya dejado de presidir el consejo, obliga a determinar una nueva forma de relación con el órgano colegiado de representación política regional. Es así como en el proyecto de ley se faculta a aquél a asistir, personalmente o través de funcionario debidamente mandatado, a las sesiones del consejo cuando lo estimare conveniente, pudiendo tomar parte en sus debates con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto. Durante la votación podrá, sin embargo, rectificar los conceptos emitidos por cualquier consejero al fundamentar su voto. Además, el intendente mantiene ciertas atribuciones en relación con la tabla de las sesiones.

**17. Participación de Senadores y Diputados en Sesiones del Consejo Regional.**

La modificación constitucional de 2009 incorporó la participación, con derecho a voz, de los parlamentarios de la región respectiva en las sesiones del consejo. Aquéllos podrán tomar parte en sus debates con preferencia para hacer uso de la palabra, sin derecho a voto. Durante las votaciones podrán rectificar

los conceptos emitidos por cualquier consejero al fundamentar su voto, derecho que deberá ser ejercido inmediatamente después de terminada la intervención del consejero cuyos conceptos desea rectificar, el cual, a su vez, tendrá derecho a réplica inmediata.

#### **18. Nuevas Competencias del Consejo Regional.**

En materia fiscalizadora, el presente proyecto de ley propone nuevas competencias para el consejo. Así, éste podrá requerir del ejecutivo regional información para desempeñar dichas tareas, debiendo el intendente responder dentro del plazo de veinte días. Asimismo, el consejo podrá disponer, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera del gobierno regional.

Por otra parte, el consejo podrá solicitar al intendente, previo acuerdo de los dos tercios de sus miembros en ejercicio, que represente a los jefes superiores o directivos de los órganos de la Administración del Estado o empresas en las que el Estado tenga participación, nacionales y regionales, su disconformidad cuando la región ha sido afectada y perjudicada negativamente por acciones u omisiones de aquéllos.

El consejo podrá también citar, previo acuerdo adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, a autoridades regionales o provinciales para informar acerca del accionar de sus



respectivas instituciones, debiendo éstas comparecer obligatoriamente; a la vez que podrá recomendar al intendente la implementación de acciones de interés regional, sin dejar de ser privativas de éste las competencias ejecutivas.

Sin perjuicio de las modificaciones propuestas en materia de fiscalización, el presente proyecto de ley entrega otras nuevas competencias a los consejos. Es así como podrán aprobar, modificar o sustituir la delimitación de territorios objeto de planificación regional, el plan regional de desarrollo turístico, la declaración de territorios como zonas rezagadas en materia social y el plan de desarrollo respectivo.

Además, deberán aprobar el anteproyecto regional de inversiones (ARI) y conocer el programa público de inversiones en la región (PROPIR). Asimismo, la transferencia de competencias desde el nivel central al regional deberá contar con la aprobación del consejo.

Finalmente, en materia presupuestaria, el proyecto de ley que someto a vuestra consideración dispone que el consejo resolverá, sobre la base de la proposición del intendente y conforme a ítemes o marcos presupuestarios, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que corresponda a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en función de la aplicación de tributos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional.

**19. Ampliación de Inhabilidades y nueva Imposibilidad de Acceder a Funciones Públicas para Consejeros.**

Una persona puede postular hoy al cargo de consejero regional si tiene vigente o suscribe, por sí o por terceros, contratos o cauciones ascendentes hasta 200 unidades tributarias mensuales con el respectivo gobierno regional. En el presente proyecto se propone que, quienes deseen postular al cargo de consejero no deberán tener ningún tipo de vínculos contractuales con el gobierno regional respectivo; lo cual favorece la necesaria independencia que aquél debe tener, considerando el rol resolutivo y fiscalizador que desempeña.

Por otra parte, hoy la Ley N° 19.175 permite que postule al cargo de consejero un director, administrador, representante o socio titular del 10% o más de los derechos de una sociedad, cuando ésta tiene contratos o cauciones con el gobierno regional hasta 200 UTM. Del mismo modo y con la misma finalidad, la iniciativa legal propone la derogación de dicho límite.

En otro ámbito, se incorpora una disposición que establece que el consejero que perdiere el cargo no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de 5 años. Ello se aplicará sólo para los consejeros que cesen por alguna de las siguientes causales: a) inasistencia injustificada a más del 50% de las sesiones de un año; b) actuar como agente en gestiones particulares de carácter administrativo o en la provisión de empleos públicos;

c) contravención grave al principio de probidad; d) suscribir contratos o cauciones con el gobierno regional.

**20. Facilidades para desempeñar el cargo de Consejero Regional.**

Se dispone que los empleadores de las personas que ejerzan el cargo de consejero regional deberán concederles los permisos necesarios para ausentarse de sus labores habituales, con el objeto de que asistan a las sesiones de pleno del consejo, así como también a las de comisiones. Además, se les deberán conceder permisos laborales para el desempeño de cometidos en representación del gobierno regional, con un máximo de 3 días durante un año calendario, no acumulables. El tiempo que abarquen los permisos otorgados no será de cargo del empleador, sin perjuicio de lo que acuerden las partes; entendiéndose trabajado para los demás efectos legales.

En consecuencia, y en mérito de lo expuesto precedentemente, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

**P R O Y E C T O   D E   L E Y**

**"Artículo 1º.-** Introdúcense, las siguientes modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional

sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior:

**1)** Suprímese, en el artículo 7°, la expresión "miembro del consejo económico y social provincial" y la coma (,) que la antecede.

**2)** Reemplázase, el inciso segundo del artículo 13, por el siguiente:

"Los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y podrán desarrollar, directamente o con la colaboración de otros órganos de la administración del Estado, las competencias, funciones y atribuciones que esta ley les confiere".

**3)** Incorpórase en el Capítulo II del Título Segundo, a continuación de la expresión "Funciones y Atribuciones del Gobierno Regional", el siguiente epígrafe:

#### **"Párrafo 1°**

##### **De las Competencias".**

**4)** Modifícase el artículo 16 de la siguiente forma:

**a)** Reemplázase su letra a) por la siguiente:

"a) Diseñar, elaborar, aprobar e implementar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación;".

**b)** Intercálanse las siguientes letras b), c), d) y e) nuevas, pasando las actuales letras b) y siguientes, a ser letras f) y siguientes, respectivamente:

"b) Efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional;

c) Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos;

d) Elaborar y aprobar su proyecto de presupuesto, el que deberá ajustarse al presupuesto de la Nación;

e) Administrar fondos y programas de aplicación regional;".

**c)** Reemplázase, en la actual letra h), que pasa a ser letra l), la expresión "artículo 67" por la frase "Párrafo 2° del Capítulo II del Título Segundo"; y, reemplázase el punto y coma (;) que sigue a la palabra "ley" por una coma (,) seguida de la conjunción "y".

**d)** Reemplázanse, en la actual letra i), que pasa a ser letra m), la coma (,) y la conjunción "y" que siguen a la palabra "funciones" por un punto final (.).

**e)** Trasládase la actual letra j), como nueva letra i) del artículo 17.

**5)** Modifícase el artículo 17 de la siguiente forma:

**a)** Incorpórase la siguiente letra a), nueva, pasando las actuales letras a) y siguientes, a ser letras b) y siguientes, respectivamente:

"a) Elaborar y aprobar, en concordancia con la estrategia regional de desarrollo y previa consulta a las municipalidades de la región, el plan regional de ordenamiento territorial, instrumento orientador que deberá consignar las características, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para la planificación y las decisiones que impacten en los territorios urbanos y rurales, borde costero y sistema de cuencas hidrográficas. Mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito por los Ministros de Defensa Nacional, Obras Públicas, Agricultura y Vivienda y Urbanismo, se regulará

lo concerniente a los procedimientos para la elaboración y contenidos mínimos que deberá contemplar el plan;".

**b)** Reemplázase en la actual letra e), que pasa a ser letra f), la expresión "procurando" por "en coordinación con". Asimismo, sustitúyese la coma (,) que sigue a la palabra "social" por un punto y coma (;), y elimínase la conjunción "y".

**c)** Reemplázase en la actual letra f), que pasa a ser letra g), el punto final (.) por un punto y coma (;).

**d)** Agrégase la siguiente letra h), nueva:

"h) Financiar estudios y proponer las condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y los sistemas de tratamientos más adecuados para cada uno de ellos, en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y Medio Ambiente respectivas y las municipalidades de la región, de conformidad a las normas que rigen la materia; e".

**e)** Incorpórase, como nueva letra i), la letra j) trasladada desde el artículo 16.

**6)** Sustitúyese el artículo 18 por el siguiente:

"Artículo 18.- En materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al gobierno regional:

a) Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional, adecuándolas a las políticas nacionales existentes en la materia;

b) Integrar y aplicar en su gestión las políticas nacionales considerando las prioridades estratégicas regionales;

c) Establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad, generando las condiciones institucionales favorables al desarrollo empresarial, a la inversión productiva y a la capacidad emprendedora, velando por un desarrollo sustentable y concertando acciones con el sector privado en las áreas que corresponda;

d) Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales

e) Promover y diseñar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, programas, proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas establecidas como prioridades regionales, como asimismo financiarlos;

f) Promover la implementación de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad, coordinando su acción a nivel regional, y

g) Promover la investigación científica y tecnológica, y fomentar el desarrollo de la educación superior y técnica en la región, en concordancia con la política regional de fomento de las actividades productivas."

7) Modifícase el artículo 19 de la siguiente forma:

a) Agrégase, en su encabezado, a continuación de la palabra regional, y precedida de una coma (,), la expresión ", preferentemente".

b) Reemplázase la letra c) por la siguiente:

"c) Proponer, en coordinación con las autoridades competentes, programas y proyectos de impacto en grupos vulnerables o en riesgo social, así como su financiamiento;"

**c)** Reemplázanse en la letra e), la coma (,) y la conjunción "y" que siguen a la palabra "región" por un punto y coma (;).

**d)** Reemplázase en la letra f), el punto final (.) por un punto y coma (;).

**e)** Agréganse, a continuación de la letra f), las siguientes letras g), h) e i), nuevas:

"g) Financiar y difundir actividades y programas de carácter cultural. En el ejercicio de esta función le corresponderá promover el fortalecimiento de la identidad regional;

h) Proponer, en coordinación con las autoridades competentes, programas y proyectos que fomenten la práctica del deporte, así como su financiamiento, y

i) Mantener información actualizada sobre la situación socio económica regional, identificando las áreas y sectores de extrema pobreza y proponiendo programas destinados a superarla."

**8)** Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 20:

**a)** Intercálase, en el literal c), a continuación de la palabra "ministerios", y precedidas de una coma (,) la expresión "las municipalidades u otros gobiernos regionales".

**b)** Sustitúyese, en el literal d), la palabra "obras" por la expresión "iniciativas".

**c)** Reemplázase en la letra f) la expresión "planes regionales de desarrollo urbano" por "planes regionales de ordenamiento territorial" y elimínase la expresión "los párrafos segundo y tercero de".

**d)** Reemplázase, en el literal h), la coma (,) y la conjunción "e" que siguen a la palabra "correspondiente" por un punto y coma (;).



**e)** Sustitúyese, en el literal i), el punto final (.) que sigue a la expresión "desarrollo regional", por un punto y coma (;).

**f)** Agréganse las siguientes letras j) y k) nuevas:

"j) Diseñar, elaborar, aprobar e implementar políticas, planes, programas dentro de su territorio, y

k) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende".

**9)** Introdúcese, a continuación del artículo 21, el siguiente Párrafo 2º nuevo:

#### **"Párrafo 2º**

#### **De la Transferencia de Competencias**

**Artículo 21 Bis.-** El Presidente de la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los Ministerios y de los servicios públicos a que se refiere el artículo 28 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

Para solicitar la transferencia de funciones al gobierno regional según el procedimiento del artículo 21 Quáter, el consejo regional siempre resolverá sobre la base de la propuesta del intendente.

**Artículo 21 Ter.-** Serán ámbitos de competencias en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas, desarrollo social y

cultural del gobierno regional, para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las siguientes:

- a) Ordenamiento territorial, planificación urbana y asentamientos humanos;
- b) Medioambiente;
- c) Obras de infraestructura y equipamiento regional;
- d) Transporte;
- e) Desarrollo rural y de localidades aisladas;
- f) Fomento de las actividades productivas;
- g) Turismo;
- h) Programas sociales y culturales;
- i) Educación y salud;
- j) Deporte;
- k) Ciencia y tecnología, y
- l) Conservación del patrimonio.

**Artículo 21 Quáter.-** La transferencia de competencias se realizará, en el marco de los ámbitos descritos en el artículo precedente, según el siguiente procedimiento:

a) El gobierno regional con sus recursos podrá desarrollar, total o parcialmente, las competencias indicadas en el artículo 21 bis, previo convenio con el ministerio y servicio público que ejerce la función administrativa, el cual será aprobado por decreto supremo.

b) La transferencia de competencias podrá implementarse también mediante programas. Para ello el gobierno regional podrá administrar y ejecutar programas

nacionales de claro impacto regional, previo acuerdo con el ministerio y servicio público respectivo, el cual deberá ser aprobado por decreto supremo. Los recursos de ejecución y agenciamiento deberán contemplarse anualmente en la partida correspondiente a dicho ministerio o servicio en la ley de presupuestos.

c) La transferencia de competencias podrá implementarse, asimismo, mediante la creación de servicios públicos regionales, según lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

d) Para efectos de lo dispuesto en los literales a) y b) precedentes, un decreto supremo podrá aprobar la transferencia de una o más competencias. Los convenios que tengan por objeto la ejecución de las competencias transferidas serán aprobados por decreto expedido "por orden del Presidente de la República", o por resolución del jefe de servicio correspondiente, según corresponda.

e) La transferencia de competencias podrá ser revocada fundadamente. Para dichos efectos, el decreto supremo señalado en los literales a) y b) precedentes, o la ley contemplada en el literal c), según corresponda; deberán identificar la forma en que se producirá la revocación anticipada de la transferencia de competencias, en los casos en que ésta se haya dispuesto temporalmente, o la simple revocación, en aquellos en que la función o atribución se haya transferido en forma definitiva, así como lo referido al personal y bienes involucrados.

El acto que disponga la revocación competencial será siempre fundado, pudiendo considerarse al efecto, entre otros motivos, la deficiente prestación de servicios a la comunidad, ineficiencias e ineficacias en la asignación y utilización de recursos públicos y la duplicación o interferencia de funciones y atribuciones con otros órganos de la Administración del Estado.

f) Un gobierno regional podrá solicitar la creación de hasta tres nuevas divisiones, para el ejercicio eficiente de las competencias transferidas en

las letras a) y b) y la coordinación de los servicios creados en el literal c), todos del presente artículo.".

**10)** Agrégase, en el artículo 22, el siguiente nuevo inciso segundo: "Salvo disposición expresa en contrario, cuando la ley requiera la opinión o acuerdo del gobierno regional, el intendente en su calidad de órgano ejecutivo de aquel, deberá someterlo previamente al acuerdo del consejo regional.".

**11)** Elimínase, en el inciso primero del artículo 23, la oración "y presidirá el consejo regional".

**12)** Modifícase el artículo 24 de la siguiente forma:

**a)** Sustitúyese la letra b) por la siguiente:

"b) Someter al consejo regional las políticas, estrategias y proyectos de planes regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución;".

**b)** Derógase la letra c).

**c)** Reemplázase la letra d) por la siguiente:

"d) Someter al consejo regional el proyecto de presupuesto de la respectiva región considerando, para tal efecto, los recursos asignados a ésta por la Ley de Presupuestos de la Nación, sus recursos propios y los que provengan de los convenios de programación a que se refiere el artículo 81. El proyecto de presupuesto deberá ajustarse a las orientaciones y límites que establezca la política nacional de desarrollo y demás normas legales sobre administración financiera del Estado".

**d)** Intercálase en la letra e) a continuación de la palabra "regional" la primera vez que

aparece, la expresión ", conforme a ítemes o marcos presupuestarios,"; precedida y seguida de una coma (,).

e) Sustitúyese la letra p) por la siguiente:

"p) Promulgar, previo acuerdo del consejo regional, los planes regionales de ordenamiento territorial;".

f) Intercálanse las siguientes letras q), r), s), t), u), v), w) y x) nuevas, pasando las actuales letras q) y r), a ser nuevas letras y) e z), respectivamente:

"q) Promulgar, previo acuerdo del consejo regional, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales y, en los territorios que no cuenten con aquéllos, los planes reguladores comunales y seccionales, conforme a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones;

r) Solicitar al Presidente de la República la transferencia de una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, según las normas establecidas en el Párrafo 2º del Capítulo II del Título Segundo de la presente ley;

s) Asistir, personalmente o a través de funcionario debidamente mandatado, a las sesiones del consejo cuando lo estimare conveniente, pudiendo tomar parte en sus debates con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto. Durante la votación podrá, sin embargo, rectificar los conceptos emitidos por cualquier consejero regional al fundamentar su voto, derecho que deberá ser ejercido inmediatamente después de terminada la intervención del consejero cuyos conceptos desea rectificar. Este, a su vez, tendrá derecho a réplica inmediata;

t) Disponer, antes del inicio o durante la sesión, la exclusión de una o más materias que el presidente del consejo haya incorporado a la tabla respectiva. Esta atribución siempre será indelegable. En

caso de ejercerse antes del inicio de la sesión, se realizará mediante comunicación escrita dirigida a la secretaría ejecutiva; a su vez, si se ejerciera una vez iniciada aquella, sólo podrá efectuarse de forma presencial;

u) Delimitar, previa aprobación del consejo regional, territorios objeto de planificación regional no comprendidos en la ley general de urbanismo y construcciones y coordinarse con los servicios públicos regionales en los espacios definidos.

v) Someter al consejo regional el plan regional de desarrollo turístico;

w) Declarar, previa aprobación del consejo regional, determinados territorios como zonas rezagadas en materia social, proponiendo al consejo, a la vez, el plan de desarrollo respectivo;

x) Proponer al consejo regional el anteproyecto regional de inversiones a que se refiere el artículo 71;".

**13)** Sustitúyese en el artículo 25, inciso primero, la expresión "y e)", por una coma "(,)", e intercalase entre la letra d) y la palabra "del" que le sigue, la expresión "t), u), v) y w)", precedida de una coma "(,)".

**14)** Reemplázase, en el artículo 26, la expresión "la página web" por la frase "el sitio electrónico institucional".

**15)** Agrégase el siguiente inciso final al artículo 27:

"El intendente deberá informar al consejo regional los resultados de todos los sumarios administrativos que se instruyan respecto de funcionarios del servicio administrativo del gobierno regional."

**16)** Introdúcense los siguientes artículos 30 bis y 30 ter, nuevos:

**"Artículo 30 bis.-** En su sesión constitutiva, el consejo regional elegirá entre sus miembros, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, un presidente, que permanecerá en su cargo durante un período de cuatro años. Dicha sesión será presidida por el presidente del consejo, siempre que haya de continuar como consejero para el correspondiente período; a falta de éste, por aquel de los presentes que haya desempeñado más recientemente el cargo de presidente y, en último término, por el consejero en ejercicio de más edad.

La designación del nuevo presidente será comunicada al Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y a las Cortes de Apelaciones con asiento en la región respectiva.

El presidente del consejo cesará en su cargo si incurriere en alguna de las causales descritas en el artículo 40 de la presente ley; por remoción fundada acordada por los dos tercios de los consejeros en ejercicio; o por renuncia aprobada por la mayoría de los consejeros en ejercicio.

La moción de remoción podrá ser presentada por no menos de cuatro ni más de ocho consejeros en ejercicio, no tendrá discusión y será votada en la sesión ordinaria inmediatamente siguiente, la cual será presidida por aquel de los presentes que haya desempeñado más recientemente el cargo de presidente y, en último término, por el consejero en ejercicio de más edad.

En caso de adoptarse el acuerdo de remoción, el que siempre deberá ser fundado, corresponderá, en la misma sesión ordinaria, elegir al nuevo presidente del consejo, el cual durará en el cargo hasta completar el período que restaba a quien suceda.

Si la moción de remoción fuere rechazada, no podrá renovarse por las mismas razones o causales sino después de tres meses.

La renuncia deberá ser depositada por el presidente en la secretaría a que se refiere el artículo 43, la que se pondrá en votación sin discusión en la sesión

ordinaria inmediatamente siguiente a la fecha de su presentación.

**Artículo 30 ter.-** Corresponderá al presidente del consejo regional:

a) Disponer la citación del consejo a sesiones, cuando proceda;

b) Abrir, suspender y levantar las sesiones en conformidad al reglamento a que se refiere la letra a) del artículo 36;

c) Presidir las sesiones y dirigir los debates;

d) Ordenar que se reciba la votación, fijar su orden y proclamar las decisiones del consejo;

e) Ejercer el derecho de voto dirimente en los casos en se produzca un empate en el resultado de las votaciones;

f) Mantener el orden en el recinto, pudiendo solicitar, si lo estima necesario, el auxilio de la fuerza pública;

g) Mantener la correspondencia del consejo con el intendente, con las Cortes de Apelaciones con asiento en la región, con el Tribunal Electoral Regional y con la Contraloría Regional respectiva. La correspondencia con cualquier otro cuerpo o persona se llevará por el secretario a que se refiere el artículo 43, en nombre del consejo y por orden del presidente;

h) Suscribir las actas de las sesiones, las comunicaciones oficiales que se dirijan a nombre del consejo y los otros documentos que requieran su firma;

i) Actuar en representación del consejo, en los actos de protocolo que correspondan;



j) Cuidar de la observancia del reglamento a que se refiere el literal a) del artículo 36; y

k) Las demás que disponga el reglamento a que se refiere el literal a) del artículo 36.

Para el ejercicio de sus competencias el presidente del consejo dispondrá de gastos de representación y de los recursos necesarios en el presupuesto del gobierno regional."

**17)** Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 32:

**a)** Incorpórase en el literal b), a continuación de la coma (,) que sucede a la palabra "gobernadores", la expresión "las autoridades que ejerzan la función de gobierno en los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández,".

**b)** Elimínase en el literal e), la expresión "ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más,".

**c)** Suprímese en el inciso segundo la frase "ascendentes a doscientas unidades tributarias mensuales o más,".

**18)** Reemplázase, en el artículo 33, la expresión "económicos y sociales provinciales y comunales" por "comunales de organizaciones de la sociedad civil".

**19)** Modifícase el artículo 36 de la siguiente forma:

**a)** Introdúcense las siguientes modificaciones en la letra c):

i. Agrégase el siguiente primer párrafo nuevo, pasando los actuales párrafos primero, segundo, tercero y cuarto a ser párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, respectivamente:

"c) Aprobar el plan regional de ordenamiento territorial, el cual requerirá, para su aprobación, tener informes previos favorables de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, cuando corresponda; y de las Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura, Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas."

ii. Elimínase en el actual párrafo primero, que pasa ser párrafo segundo, la expresión "los planes regionales de desarrollo urbano,".

iii. Sustitúyese en el actual párrafo cuarto, que pasa a ser párrafo quinto, la expresión "desarrollo urbano" por la frase "ordenamiento territorial".

**b)** Intercálase, en el literal e), a continuación de la coma (,) que sigue a la palabra intendente, la expresión "conforme a ítemes o marcos presupuestarios," seguida de una coma (,).

**c)** Intercálase, en la parte final de la letra f), a continuación de la palabra "celebre", y precedida de una coma (,), la expresión "sin perjuicio de la facultad de recomendar a aquél, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, la suscripción de convenios de programación específicos;".

**d)** Sustitúyese la letra g) por la siguiente:

"g) Fiscalizar el desempeño del intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, como también el de las unidades que de él dependan, de conformidad a lo dispuesto en el artículo siguiente;".

**e)** Introdúcense las siguientes nuevas letras h) e i), nuevas, pasando las actuales letras h), i) y j) a ser nuevas letras j), k) y l), respectivamente:

"h) Citar, previo acuerdo adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, a autoridades regionales o provinciales para informar acerca del accionar

de sus respectivas instituciones, debiendo éstas comparecer obligatoriamente;

i) Recomendar al intendente la implementación de acciones de interés regional;".

**f)** Introdúcense las siguientes letras m),n), ñ), o), p) y q), nuevas:

"m) Aprobar, modificar o sustituir la delimitación de territorios objeto de planificación regional;

n) Aprobar, modificar o sustituir el plan regional de desarrollo turístico;

ñ) Aprobar, modificar o sustituir la declaración de territorios como zonas rezagadas en materia social y el plan de desarrollo respectivo;

o) Aprobar el anteproyecto regional de inversiones a que se refiere el artículo 71;

p) Conocer el programa público de inversiones en la región según lo dispuesto en el inciso final del artículo 73, y

q) Aprobar las transferencias de competencias conforme a lo dispuesto en el Párrafo 2° del Capítulo II."

**g)** Agréganse los siguientes incisos segundo, tercero y cuarto, nuevos:

"Las atribuciones a que se refieren los literales c), m), n), ñ), o) y q) precedentes serán ejercidas por el consejo regional sobre la base de la respectiva proposición que efectúe el intendente.

En las materias que no tengan un plazo especial, el consejo regional deberá pronunciarse sobre las materias que sean sometidas a su consideración o decisión dentro de los treinta días siguientes a la presentación realizada por el intendente.

Si el consejo regional no se pronunciare dentro de los plazos establecidos, regirá lo propuesto por el intendente.”.

20) Incorpórase el siguiente artículo 36 bis, nuevo:

**“Artículo 36 bis.-** Para efectos de lo dispuesto en la letra g) del artículo anterior, el consejo regional podrá:

a) Requerir del intendente la información necesaria al efecto, el que deberá responder en el plazo de 20 días.

b) Disponer, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera del gobierno regional, facultad que sólo podrá ejercerse una vez al año.

c) Solicitar al intendente, previo acuerdo de los dos tercios de sus miembros en ejercicio, que represente a los jefes superiores o directivos de los órganos de la Administración del Estado o empresas en las que el Estado tenga participación, nacionales y regionales, su disconformidad cuando la región ha sido afectada y perjudicada negativamente por acciones u omisiones de aquéllos.”.

21) Introdúcese el siguiente artículo 38 bis nuevo:

**“Artículo 38 bis.-** Los senadores y diputados que representen a las circunscripciones y distritos de la región podrán, cuando lo estimaren conveniente, asistir a las sesiones del consejo regional. Tomarán parte en sus debates con preferencia para hacer uso de la palabra, sin derecho a voto. Durante las votaciones podrán, sin embargo, rectificar los conceptos emitidos por cualquier consejero regional al fundamentar su voto, derecho que deberá ser ejercido inmediatamente después de terminada la intervención del consejero cuyos conceptos desea rectificar. Este, a su vez, tendrá derecho a réplica inmediata.”.

**22)** Incorpórase el siguiente artículo 39 bis, nuevo:

"Artículo 39 bis.- Los empleadores de las personas que ejerzan un cargo de consejero regional, deberán conceder a éstas los permisos necesarios para ausentarse de sus labores habituales, con el objeto de asistir a las sesiones del consejo, así como también a las de las comisiones a que se refiere el artículo 37, hasta por 12 horas semanales, no acumulables.

Del mismo modo, se deberán conceder permisos laborales para el desempeño de cometidos en representación del gobierno regional, con un máximo, para estos efectos, de tres días durante un año calendario, no acumulables. El tiempo que abarquen los permisos otorgados no será de cargo del empleador, sin perjuicio de lo que acuerden las partes, y se entenderá trabajado para los demás efectos legales, bastando para ello presentar la correspondiente certificación del secretario ejecutivo del consejo."

**23)** Agrégase al artículo 41, el siguiente inciso segundo, nuevo:

"Quien cesare en el cargo de consejero regional por las causales señaladas en los literales c) y f) del artículo precedente, por contravención grave al principio de probidad administrativa o por haber incurrido en alguna de las situaciones descritas en la letra e) del artículo 32; no podrá desempeñar ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de cinco años."

**24)** Reemplázase el inciso segundo del artículo 43 por el siguiente inciso segundo nuevo:

"El consejo dispondrá de un secretario ejecutivo, el que se desempeñará como su ministro de fe."

**25)** Suprímese, en el inciso primero del artículo 44, la expresión "y presidirá el consejo económico y social provincial", con la coma (,) que la precede.

**26)** Derógase el artículo 47.

**27)** Derógase el Párrafo 4° del Capítulo III del Título Segundo, y los artículos 48 a 60, que lo integran.

**28)** Reemplázase la denominación del Capítulo IV de Título II por la siguiente: "De Otros órganos de la Administración del Estado en las Regiones y de la Estructura Administrativa del Gobierno Regional".

**29)** Intercálase, entre la denominación del Capítulo IV y el artículo 61, el siguiente epígrafe: "Párrafo 1° De los Otros Órganos de la Administración del Estado en las Regiones".

**30)** Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 64:

**a)** Sustitúyense sus letras a), b) y c), por las siguientes letras a), b) y c), nuevas, respectivamente:

"a) Presentar al Ministerio respectivo las prioridades regionales, para efectos de la formulación de las políticas nacionales;

b) Velar porque las políticas, programas y proyectos regionales se enmarquen dentro de las políticas nacionales;

c) Supervisar la debida aplicación de las políticas nacionales en la región;".

**b)** Agrégase el siguiente inciso segundo: "Los secretarios regionales ministeriales, cuando lo estimaren conveniente, podrán asistir a las sesiones del consejo regional y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto.".

**31)** Derógase el artículo 67.

32) Intercálase, entre el nuevo artículo 67 derogado y el artículo 68, el siguiente epígrafe: "Párrafo 2º De las Divisiones del Gobierno Regional".

33) Sustitúyese el artículo 68 por el siguiente:

**"Artículo 68.-** El Intendente, para el cumplimiento de las funciones que la presente ley le asigna como ejecutivo del gobierno regional, contará con la siguiente estructura organizacional:

a) Una División de Planificación y Desarrollo Regional, encargada de elaborar y proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, sobre la base de procesos técnicos y participativos, conforme a las prioridades definidas por el gobierno regional. Asimismo, le corresponderá apoyar al intendente en la evaluación del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de carácter regional, y prestar asistencia técnica a las municipalidades y demás organismos de la administración, que lo requieran;

b) Una División de Presupuesto e Inversión Regional, encargada de elaborar el proyecto de presupuesto de inversiones del gobierno regional, así como de ejecutar y controlar dicho presupuesto de inversiones y los programas que administre el gobierno regional, asesorando al intendente en la determinación de los proyectos de inversión a desarrollar o financiar según los lineamientos y prioridades de los instrumentos de planificación regional, y

c) Una División de Administración y Finanzas, encargada de la gestión administrativa interna y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional."

34) Agréganse, continuación del artículo 68, el siguiente artículo 68 bis nuevo, el epígrafe que indica y los artículos 68 ter y 68 quáter nuevos:

**"Artículo 68 Bis.-** Sin perjuicio de lo señalado en el artículo precedente, el Intendente podrá

delegar en alguno de los jefes de división la realización de otras funciones en el ámbito de acción del gobierno regional, con excepción de la facultad de nombrar o remover funcionarios, el deber de velar por la observancia del principio de probidad administrativa dentro del gobierno regional y la atribución de aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia.

### **Párrafo 3º**

#### **Del Administrador Regional**

**Artículo 68 Ter.-** El gobierno regional contará con un administrador regional, el que será colaborador directo del intendente, correspondiéndole la gestión administrativa del gobierno regional y la coordinación del accionar de los jefes de cada una de las divisiones a que se refieren tanto el artículo 68 como la letra e) del artículo 21 ter.

Asimismo, el administrador regional ejercerá las facultades que el intendente le delegue, siendo aplicable para estos efectos lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo. Con todo, no podrá delegarse la facultad de nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia, el deber de velar por la observancia del principio de probidad administrativa dentro del gobierno regional ni la atribución de aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia.

**Artículo 68 Quáter.-** El administrador regional será de exclusiva confianza del intendente; sin perjuicio que rijan además a su respecto las causales de cesación de funciones aplicables al personal del servicio administrativo del gobierno regional."

**35)** Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 69:



**a)** Sustitúyese, en el literal h) el guarismo "104", por "115", y reemplázase la coma (,) y la conjunción "y" que siguen a la palabra "República", por un punto y coma (;).

**b)** Introdúcese la nueva letra i), pasando la actual letra i) a ser nuevo literal j):

"i Los ingresos provenientes de patentes mineras, patentes acuícolas y de casinos en la proporción que la ley respectiva establezca, y".

**36)** Intercálase, en el inciso tercero del artículo 71, entre la coma (,) que sigue a la palabra "señalado", y la expresión "éste", la oración "y previa aprobación por parte del consejo según lo dispuesto en la letra o) del artículo 36,".

**37)** Modifícase el artículo 73 de la siguiente forma:

**a)** Agrégase en la letra b) del inciso primero, a continuación de la palabra "Metropolitana" y precedida de una coma (,), la siguiente oración:

", el cual podrá incluir recursos provenientes de las distintas fuentes consideradas en el presente literal".

**b)** Elimínase en su inciso segundo la frase "sin perjuicio del ulterior ejercicio por el consejo regional de la atribución a que se refiere la letra e) del artículo 36", y la coma (,) que la precede.

**38)** Reemplázase el artículo 78 por el siguiente:

"Artículo 78.- Corresponderá al intendente resolver la inversión de los recursos que se asignen a la región, según lo dispuesto en los artículos 76 y 77 de esta Ley, de acuerdo al presupuesto aprobado por el consejo regional."

**39)** Reemplázase, en el inciso primero del artículo 80, el guarismo "104" por "115".

**40)** Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 81:

**a)** Reemplázase, en el inciso primero, el guarismo "104" por "115" y la frase "uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios" por la expresión "gobiernos regionales, entre éstos y uno o más ministerios, o entre gobiernos regionales y municipalidades".

**b)** Reemplázase, en el inciso segundo, el signo de puntuación coma (,) que sigue a la palabra "nacionales" por la conjunción "o" y suprímese, en el inciso segundo la expresión "o locales".

**c)** Intercálanse los siguientes incisos tercero y cuarto nuevos, pasando el actual inciso tercero a ser nuevo inciso quinto:

"El cumplimiento de los convenios de programación será obligatorio para todas las partes celebrantes. En caso de tener carácter plurianual, cada una de ellas deberá contemplar en sus respectivos presupuestos la estimación de los recursos correspondientes al año pertinente según las obligaciones adquiridas al momento de la suscripción.

Con todo, no será exigible para un ministerio, en lo que correspondiere, el cumplimiento de un convenio de programación plurianual en caso que el Congreso Nacional reduzca el gasto correspondiente en el proyecto de Ley de Presupuestos, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución Política."

**41)** Incorpórase, a continuación del artículo 81, el siguiente artículo 81 bis, nuevo:

**"Artículo 81 bis.-** Los gobiernos regionales podrán suscribir convenios de programación territorial, con una o más municipalidades o uno o más servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, de carácter plurianual; destinados a formalizar los acuerdos para la ejecución de proyectos de impacto comunal o intercomunal en los plazos y con los aportes financieros de las partes que en cada caso se

acuerden. Estos convenios deberán ser sancionados mediante resolución del gobierno regional respectivo."

**42)** Derógase el artículo 107.

**Artículo 2º.-** Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, que Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones:

**1)** Suprímese el inciso cuarto del artículo 3º, pasando los actuales incisos quinto y sexto, a ser cuarto y quinto, respectivamente.

**2)** Modifícase su artículo 28 de la siguiente forma:

**a)** Reemplázase el guarismo "cuatro", las dos veces que aparece, por la palabra "tres".

**b)** Elimínase la palabra "regional," y la coma (,) que le sigue.

**3)** Derógase el Párrafo 2º del Capítulo II del Título II.

**4)** Reemplázase, en el artículo 37, la expresión "Los Planes Reguladores Intercomunales serán aprobados por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del intendente respectivo"; por la oración "Los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, serán aprobados por el consejo regional y promulgados por resolución del intendente".

**5)** Reemplázase, en el literal a) del artículo 47, la expresión "Urbana - Regional o Urbana - Intercomunal", por "urbana intercomunal".

**6)** Reemplázase, en el inciso segundo del artículo 55, a la expresión "urbana-regional", por "urbana intercomunal".

**Artículo 3º.-** El secretario ejecutivo a que hace referencia el artículo 43 de la Ley N° 19.175, será seleccionado mediante concurso público.

Será nombrado por el intendente, con acuerdo del consejo, entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública mediante un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico. El Consejo Regional deberá definir el perfil profesional, el que deberá considerar las competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos y los desafíos del cargo.

La administración de este proceso corresponderá y será de cargo del Consejo de Alta Dirección Pública.

Para estos efectos se constituirá una comisión calificadora que estará integrada por el intendente o su representante, el presidente del consejo regional y un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública, creado en la Ley N° 19.882, o un representante de este Consejo elegido de una lista de profesionales aprobada por el propio Consejo.

En cada una de las plantas de los servicios administrativos de los gobiernos regionales, el cargo de secretario ejecutivo tendrá asignado un grado equivalente al de los jefes de división de aquéllos.

**Artículo 4º.-** Los jefes de división de los servicios administrativos de los gobiernos regionales serán nombrados mediante un concurso público.

Dichos funcionarios serán nombrados por el intendente respectivo entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública mediante un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico. El intendente deberá definir el perfil profesional, el que deberá considerar las competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos y los desafíos del cargo.

La administración de este proceso corresponderá y será de cargo del Consejo de Alta Dirección Pública.

Para estos efectos se constituirá una comisión calificadora que estará integrada por el intendente o su representante y un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública, creado en la Ley N° 19.882, o un representante de este Consejo elegido de una lista de profesionales aprobada por el propio Consejo.

**Artículo 5°.-** Los funcionarios de los servicios administrativos de los gobiernos regionales no podrán ser designados en comisión de servicio, a las que se refiere el artículo 75 de la ley N° 18.834; a ministerios, servicios públicos o municipalidades.

**Artículo 6°.-** Introdúcense las siguientes modificaciones al Código Procesal Penal:

1) Sustitúyese, en el encabezado del Párrafo 2° del Título IV del Libro Cuarto, la expresión "y Gobernadores", por la frase ", Gobernadores y Presidentes de Consejos Regionales", precedida de una coma (,).

2) Reemplázase en el artículo 423 la conjunción "o" por una coma (,) e intercálase entre la palabra "gobernador" y la coma "(,)" que le sigue la siguiente frase "o de un presidente de consejo regional".

**Artículo 7°.-** Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:

1) Agréganse los siguientes artículos 8° bis y 8° ter nuevos:

**"Artículo 8° bis.-** A iniciativa de los gobiernos regionales podrán celebrarse convenios formales anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre gobiernos regionales y municipalidades, cuyo cumplimiento será obligatorio.

La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las normas generales que regularán la suscripción, ejecución y exigibilidad de los referidos convenios.

Dichos convenios de programación definirán las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que disponen realizar dentro de un plazo determinado. Deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se aplicarán, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. Asimismo, deberán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos.

A los convenios de programación se podrán incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales o regionales, cuyo concurso o aporte se estime necesario para la mayor eficiencia en su ejecución.

El cumplimiento de los convenios de programación será obligatorio para todas las partes celebrantes. En caso de tener carácter plurianual, cada una de aquellas deberá contemplar en sus respectivos presupuestos la estimación de los recursos correspondientes al año pertinente según las obligaciones adquiridas al momento de la suscripción.

Los convenios a que se refiere este artículo deberán ser sancionados mediante decreto supremo expedido bajo la fórmula establecida en el artículo 70 del decreto Ley N° 1.263, de 1975. Los proyectos que se incluyan en dichos convenios deberán cumplir con lo establecido en el artículo 19 bis del decreto ley N° 1.263, de 1975.

**Artículo 8° ter.-** Los gobiernos regionales podrán suscribir convenios de programación territorial, con una o más municipalidades, de carácter plurianual; destinados a formalizar los acuerdos para la ejecución de proyectos de impacto comunal o intercomunal en los plazos y con los aportes financieros de las partes que en cada caso se acuerden. Estos convenios deberán ser sancionados mediante resolución del gobierno regional respectivo."

2) Reemplázase, en la parte inicial del literal i) del artículo 65, el verbo "Celebrar" por la oración "Suscribir los convenios de programación a que se refieren los artículos 8° bis y 8° ter y celebrar".

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**Artículo Primero.-** Mientras no se aprueben los planes regionales de ordenamiento territorial a que se refiere la presente ley, los planes regionales de desarrollo urbano que se encuentren vigentes serán instrumentos orientadores en materia de ordenamiento territorial.

**Artículo Segundo.-** Los funcionarios que, a la fecha de publicación de la presente ley, se encuentren desempeñando los cargos de jefe de división, mantendrán su nombramiento y seguirán afectos a las normas aplicables a esa fecha, debiendo llamarse a concurso cuando cesen en ellos por cualquier causa.

Para estos efectos, quienes a dicha fecha se desempeñen como Jefes de División de Análisis y Control de Gestión, continuarán realizando sus labores funcionarias como Jefes de División de Presupuesto e Inversión Regional.

**Artículo Tercero.-** Las personas que, a la fecha de publicación de la presente ley, se encuentran desempeñando la función de secretario ejecutivo del consejo regional, proseguirán desempeñándola en similares condiciones, debiendo llamarse a concurso cuando cese en ella por cualquier causa.

**Artículo Cuarto.-** Concédese al Presidente de la República, dentro del plazo de un año contado desde la publicación de la presente ley, la facultad de dictar uno o más decretos con fuerza de ley, expedidos por intermedio

del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, los cuales podrán modificar las plantas de personal de cada uno de los servicios administrativos de los gobiernos regionales en el siguiente sentido:

a) Crear el cargo de administrador regional, el cual se insertará dentro del acápite "Directivo - Cargo de Exclusiva Confianza", asignándosele grado 3.

b) Establecer que para desempeñar los cargos de exclusiva confianza, se requerirá acreditar una experiencia profesional no inferior a 5 años.

**Artículo Quinto.-** El mayor gasto fiscal que signifique la aplicación de esta ley durante el presente año, considerando su efecto año completo, no podrá exceder la cantidad de \$ 463.362 miles y se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública."

Dios guarde a V.E.,

**SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE**  
Presidente de la República

**RODRIGO HINZPETER KIRBERG**  
Ministro del Interior  
y Seguridad Pública



**FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN**  
Ministro de Hacienda

**CRISTIÁN LARROULET VIGNAU**  
Ministro  
Secretario General de la Presidencia

**RODRIGO PÉREZ MACKENNA**  
Ministro de Vivienda y  
Urbanismo