



DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

**¿UN RESABIO BORBÓNICO EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO?
LA RELEVANCIA DEL INTENDENTE REGIONAL
EN LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER Y EL PAPEL DE LOS
TERRITORIOS ESPECIALES PARA UNA
NUEVA CONCEPCIÓN DEL MISMO EN LA REPÚBLICA DE CHILE**

Profesor Guía: Sr. Paulino Varas Alfonso

Alumno: Alonso Alejandro Olguín Vargas

Santiago

Marzo 2016

*A la memoria de mis abuelos
y a mi familia por su paciencia.*

Índice

Introducción.....	6
Capítulo 1. La Forma Jurídica de Estado.....	16
1.1. El Estado Unitario.....	17
1.1.1. Centralización.....	21
1.1.2. Desconcentración.....	27
1.1.3. Descentralización.....	31
1.2. El Estado Federal.....	40
1.2.1. Naturaleza Jurídica del Estado Federal.....	45
1.2.2. Principios del Estado Federal.....	48
1.2.3. Estructura y características del Estado Federal.....	49
1.2.4. Formas de relación entre el Estado Federal y los Estados miembro.....	50
1.3. El Estado Regional.....	52
1.3.1. Naturaleza del Estado Regional.....	55
1.3.2. Clasificación del Estado Regional.....	63
1.3.3. La Región.....	66
Capítulo 2. Evolución de la distribución territorial del poder político y administrativo en Chile	
2.1. Antecedentes históricos.....	74
2.1.1. Antecedente francés.....	76

2.1.2. Antecedente español.....	80
2.1.3. El Intendente de la España Borbónica.....	82
2.2. La introducción de las Intendencias en América.....	93
2.2.1. Período Colonial en la Capitanía General de Chile.....	97
2.3. Los Reglamentos Constitucionales y las Cartas Fundamentales del período independentista y de los ensayos constitucionales.....	101
2.3.1. La Patria Nueva.....	106
2.3.2. La Constitución Moralista.....	113
2.3.3. El Proyecto federal chileno.....	122
2.3.4. La Constitución de 1828.....	134
2.4. La Constitución de 1833.....	144
2.4.1. La ley general de régimen interior de 1844.....	152
2.4.2. La ley de régimen interior de 1885.....	160
2.4.3. El municipio durante la constitución de 1833.....	167
2.5. La Constitución Política de 1925.....	182
2.5.1. La modificación de 1959: el DFL 22.....	207
2.5.2. La Ley Pascua.....	224
2.6. El proyecto de Regionalización de la Dictadura Militar.....	225
2.6.1. Los Decretos Leyes 573 y 575.....	226

2.6.2. El Acta Constitucional N° 2.....	246
2.6.3. La Constitución de 1980.....	247
2.6.4. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.....	256
2.6.5. Los Consejos Regionales de Desarrollo.....	258
2.7. La Concertación de Partidos por la Democracia.....	265
2.7.1. La ley 19.097.....	266
2.7.2. La ley 20.050.....	274
2.7.3. Los Territorios Especiales.....	276
2.7.4. La ley 20.390.....	288
2.7.5. La LOC sobre Gobierno y Administración Regional 19.175.....	290
Capítulo 3. Los Modelos Comparados	
3.1. El federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica.....	308
3.2. La Constitución de la República Federal Argentina.....	313
3.3. La experiencia colombiana.....	340
3.4. El federalismo mexicano.....	377
3.5. Las Comunidades Autónomas españolas.....	401
3.6. El Estado Regional italiano.....	421
3.7. El modelo de descentralización francés.....	434
Conclusiones.....	449
Bibliografía.....	478

Introducción

Una acertada distribución territorial del poder es esencial para el desarrollo equilibrado y armónico de una sociedad, en especial para aquellas que se encuentran asentadas a lo largo de un territorio tan extenso como el nuestro, donde las distancias se pueden transformar en verdaderas barreras infranqueables e imposibles de superar para un desempeño eficiente y eficaz del aparato público. Don Santiago Prado Bustamante¹ opinaba que un buen sistema administrativo debía reunir dos condiciones: una acertada división territorial y una jerarquía administrativa. Sin embargo, dichos aspectos, si bien necesarios, se tornan insuficientes en la actualidad, en que la realidad de nuestro país es tan distinta en relación a la que experimentó quien es considerado el padre del derecho administrativo chileno. Basta señalar que, a mediados del siglo XIX, Chile tenía una población de hecho que ascendía a 1.439.120 habitantes,² en circunstancias que en el año 2012 se determinó que, sin perjuicio de lo deficitario de dicha medición, la población de derecho asciende a 16.634.603 habitantes.

El aumento de la población del país, junto a la gran cantidad de funciones que comenzó a asumir el Estado en materia de derechos sociales, económicos y culturales durante el siglo pasado, motivó la creación de diversos órganos y

¹ RUIZ ROSAS, Andrea Paola. Derecho Administrativo 150 años de doctrina, El Nacimiento de la Doctrina Chilena de Derecho Administrativo en la obra de don Santiago Prado Bustamante, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2009, pág. 50.

² http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_1865.pdf (Visto el 11 de agosto 2015)

servicios públicos que tienen por objeto proveer a gran parte de la población de diversas prestaciones sociales, asignándose a estos diversas atribuciones y facultades con el fin de que pudiesen llevar a cabo sus fines y cometidos. De esta manera el poder de la administración del Estado se comenzó a distribuir entre la multitud de órganos y servicios que lo componen, mas el poder político se mantuvo centralizado en los tres poderes clásicos del Estado.

Al efecto, el artículo 3° de nuestra Constitución Política consagra expresamente que “El Estado de Chile es unitario”, estableciendo como regla general que, en cuanto a la distribución territorial del poder político, el constituyente chileno optó por una forma de unidad estatal, o sea, de Estado Unitario. De acuerdo con lo señalado por el profesor Alejandro Silva Bascuñán, esto implica que “hay en Chile un solo ordenamiento jurídico positivo, que se genera en los órganos centrales del Estado y se aplica a todas las personas y a lo largo del territorio entero, sobre la universalidad de las materias que puede comprender el poder político”³. En el mismo sentido, el profesor Humberto Nogueira Alcalá estima que el precepto en comento tiene por objeto “reconocer que el Estado chileno posee un solo centro de impulsión política, que está dado por los órganos del Gobierno central; sólo el Gobierno y el Congreso desarrollan la función legislativa, no hay ningún otro organismo que tenga competencias

³ NUÑEZ POBLETE, Manuel A. Estado Unitario: Unidad del Estado y Unidad de Constitución. La forma de Estado Chileno bajo la Constitución de 1980, EN FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA (Coord.): Reforma Constitucional, Chile, Lexis Nexis, 2005, pág. 150.

legislativas”,⁴ lo que se condice, a juicio del profesor Manuel Núñez Poblete, con la notoria influencia que ha ejercido en nuestro sistema la tradición constitucionalista francesa en esta materia.

Esta opción adoptada por el constituyente nacional en cuanto a la forma jurídica del Estado chileno tiene sus orígenes en la época que la literatura nacional denomina como “período de ensayos constitucionales” que abarcó la etapa comprendida entre los años 1818 a 1833, y específicamente en el artículo 1° de la Constitución promulgada el 29 de diciembre de 1823, aunque fue consagrado definitivamente por don Mariano Egaña en el artículo 3° de la Constitución de 1833, el cual dispuso que “la República de Chile es una e indivisible”. Dicha fórmula fue reutilizada en su esencia por los constituyentes de 1925 y de 1980, los cuales con leves modificaciones en su redacción reiteraron el principio del Estado Unitario.

A partir del año 1974, el ordenamiento jurídico chileno pretendió experimentar una transformación en dicha materia, con la dictación de los decretos leyes N° 573 y 575 que modificaron el estatuto de régimen interior del Estado e iniciaron el proceso de regionalización del país respectivamente. Sin embargo, la reforma fue más aparente que real, toda vez que, no obstante las modificaciones efectuadas por la Junta Militar que detentaba un total control del

⁴ NUÑEZ POBLETE, Manuel A. Op. Cit., pág. 151.

país en aquella época, el impulso político en el ordenamiento jurídico chileno siguió radicado en el Congreso y en el Poder Ejecutivo central, puesto que la reforma que pretendió regionalizar al país se limitó a desconcentrar a los organismos públicos en el plano administrativo.

La importancia de determinar la forma jurídica del Estado, es que a partir de dicha definición inicial se establece el marco normativo público al cual se sujetarán las reglas de distribución del poder y el alcance que tendrán las funciones y atribuciones adjudicadas a las entidades territoriales.⁵

Al respecto, en la teoría del Estado y del Constitucionalismo se han reconocido dos grandes formas jurídicas que puede adoptar el Estado: el unitarismo y el federalismo. El primero se construye sobre el presupuesto de la existencia de un solo centro de impulsión política radicado en el gobierno central⁶ y en la monopolización de las fuentes del derecho en un solo Estado soberano,⁷ en tanto que el segundo se construye sobre la base de un pluralismo de centros de impulso político y constitucional.⁸ A su vez, el concepto de Estado Unitario ha debido soportar el embate de dos grandes fenómenos a partir de la segunda

⁵ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser. *Revista de Derecho Público*. Volumen 63. (II): 223-248, 2002. Pág. 224.

⁶ NUÑEZ POBLETE, Manuel A. Op. Cit., pág. 151.

⁷ Ibid., pág. 152.

⁸ Ibid., pág. 152.

mitad del siglo XX: la descentralización y las asociaciones económicas y políticas entre Estados.⁹

El desigual desarrollo de las diversas regiones de nuestro país ha generado una demanda por un mayor grado de descentralización territorial, lo que ha llevado a plantear a diversos actores políticos que el ordenamiento jurídico chileno requiere de una transformación profunda en cuanto a la distribución territorial del poder político y en cuanto al mecanismo de nombramiento de las autoridades regionales. En el marco de esta discusión, la Administración de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria ha ingresado al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional que pretende modificar el sistema de nombramiento del Intendente Regional, sustituyendo el mecanismo de designación del Presidente de la República que se ha mantenido desde los albores de la República como un resabio de la figura del Intendente borbónico, por el de la elección del Intendente a través del sufragio universal directo en las distintas regiones del país.

Siendo éste el estado actual de la situación, la presente investigación tiene como principales interrogantes las siguientes:

- ¿Cuál es la real trascendencia de la figura del Intendente Regional en la distribución territorial del poder en la República de Chile?

⁹ NUÑEZ POBLETE, Manuel A. Op. Cit., págs. 152 y 153.

- ¿Qué papel podrían cumplir los denominados Territorios Especiales en una nueva concepción de la forma jurídica del Estado chileno?

Para responder a estas interrogantes, acudiré a las siguientes preguntas secundarias:

- ¿Una modificación constitucional que reemplace el actual mecanismo de designación del Intendente Regional por un sistema de elección del mismo a través de sufragio universal afectaría la forma jurídica del Estado chileno?
- ¿La elección a través de sufragio de la figura del Intendente implica la desnaturalización o superación del mismo como funcionario heredado del colonialismo borbónico?
- ¿Es la elección por sufragio universal del Intendente Regional una reforma sustancial en materia de descentralización?
- ¿Cuáles son las características y requisitos normativos con que se debe cumplir para descentralizar el país en el ámbito regional?
- ¿Es posible sostener que la creación de los Territorios Especiales altere la forma jurídica del Estado chileno?

Teniendo presente las interrogantes ya planteadas, los objetivos generales de esta investigación serán determinar si la figura del Intendente Regional cumple o no una función relevante en la distribución territorial del poder en la República,

así como si los denominados Territorios Especiales pueden o no cambiar la forma jurídica del Estado chileno.

En cuanto a los objetivos específicos de la presente investigación, estos son los siguientes:

- Exponer las características configuradoras de cada una de las formas jurídicas de Estado construidas por la literatura comparada.
- Exponer cómo ha evolucionado la figura del Intendente desde su creación por la Corona española hasta la actualidad.
- Describir cómo ha evolucionado en nuestro país la distribución territorial del poder a la luz de la figura del Intendente.
- Describir las formas jurídicas adoptadas en legislaciones comparadas y el papel de los órganos ejecutivos o representantes del poder ejecutivo en los respectivos departamentos, regiones, provincias o Estados.
- Establecer como los Territorios Especiales podrían alterar la forma jurídica del Estado chileno a la luz de la literatura y experiencias comparadas.

Habiendo establecido las interrogantes y los objetivos de la presente investigación, sostengo como hipótesis que la figura del Intendente en Chile si bien relevante a lo largo de su historia en el fenómeno de la descentralización del país, no constituye el factor crucial para cumplir con el mandato del artículo 3° de la Constitución Política, no alterando la reforma en su sistema de nombramiento la forma jurídica del Estado, a diferencia de lo que ocurre con los Territorios

Especiales, los cuales bajo ciertas condiciones podrían alterar la forma jurídica del Estado chileno.

En cuanto a la investigación propiamente tal, ésta es exploratoria y descriptiva, ya que la realizaré recopilando la información existente en la materia en el ámbito doctrinario, así como exponiendo las características de cada uno de los modelos, legislaciones y teorías en estudio. En las conclusiones la investigación pretenderá ser explicativa, puesto que procederé a vislumbrar los motivos y razones de las problemáticas planteadas en la investigación. Por su parte y en cuanto al diseño de la investigación, este es documental, puesto que me basaré en la información extraída y recopilada desde libros, manuales, artículos de investigación, textos, artículos de prensa, etc.

Con respecto a la metodología empleada, recurriré al método analítico para explicar cada uno de los elementos que conforman los modelos de centralización y de descentralización, al método sintético puesto que integraré el estudio de los modelos comparados de descentralización con el estudio del modelo chileno en la materia, al método deductivo, puesto que pretenderé analizar situaciones abstractas como las que proponen los diversos modelos teóricos para aplicarlos a la realidad concreta del ordenamiento jurídica nacional, y finalmente pretenderé emplear el método exegético, explicado el alcance y sentido de las normas jurídicas chilenas en el ámbito de la distribución territorial del poder en Chile.

Para exponer el contenido de la investigación he procedido a dividirla en tres capítulos, desarrollando cada uno de estos los objetivos planteados recientemente.

En el primer capítulo, y con el objeto de elaborar un marco teórico que permita otorgar coherencia conceptual a la nueva realidad institucional chilena, se expondrán, distinguirán y compararán desde una perspectiva conceptual y descriptiva a las tres formas jurídicas de Estado, esto es, los modelos de Estado Unitario, Federal y Regional. Además, expondré cuales son los mecanismos de transferencia de facultades y los grados de descentralización dentro del derecho público, a saber, la mera deslocalización, la delegación, la desconcentración, la descentralización administrativa y la descentralización política.

En el segundo capítulo procederé a realizar una revisión de la historia legislativa-institucional del ordenamiento jurídico chileno en la materia, con el objeto de poder apreciar cómo ha evolucionado la concepción de la distribución territorial del poder político en nuestro país, haciendo hincapié en la figura y papel que ha desempeñado el Intendente Regional en el mismo.

En el tercer capítulo procederé a exponer cómo se configuran los distintos modelos respecto de la forma jurídica del Estado en el derecho comparado, y cómo se ha efectuado la distribución de competencias y facultades en los órganos territoriales en países como la República Federal Argentina y la República de Colombia, puesto que en su calidad de países que, al igual que

Chile, formaron parte de la Corona Española durante los siglos XV al XVIII, en principio debiesen ser tributarios del mismo modelo de Estado. Sin embargo, por ejemplo, en la República Federal Argentina se ha adoptado desde sus orígenes una forma de Estado Federal, a diferencia de lo que ocurre en Colombia, donde si bien cuyo modelo es el de un Estado Unitario al igual que el nuestro, ha otorgado cierta autonomía a entidades territoriales de manera diferenciada a lo largo del territorio. Siempre dentro del tercer capítulo, expondré el caso de las comunidades autónomas españolas y los modelos regionalistas implementados en Italia y en Francia, países en los que se ha desarrollado sustancialmente el concepto de Estado Regional a contar de la década de los 70. La importancia del caso Español y del caso Francés es fundamental, puesto que ambos sirvieron de inspiración en la elaboración del mensaje de la ley N° 20.193 que creó los Territorios Especiales. Como corolario del capítulo tercero, y con el objeto de clarificar las diferencias existentes entre un modelo de Estado Regional con un modelo de Estado Federal, a efectos de desmitificar las críticas que apuntan a que cualquier reforma de descentralización política implicaría la adopción de un modelo Federal de Estado en nuestro país, lo que a juicio del diputado Cardemil atentaría contra el principio de Estado Unitario, se hace necesario estudiar además a este último. En el derecho comparado, analizaré los modelos de los Estados Unidos de Norteamérica, de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Federal Argentina.

En último lugar procederé a exponer mis conclusiones.

Capítulo I: La Forma Jurídica del Estado

Reflexionar sobre la distribución territorial del poder implica necesariamente hacerse las siguientes preguntas: ¿Existe sólo una fuente desde la cual emanan las reglas que rigen o se aplican a los habitantes de la República o existe una multiplicidad de dichas fuentes? ¿Estas reglas abarcan todo el territorio de la República o se limitan a un territorio delimitado del mismo? ¿Qué naturaleza, funciones y atribuciones detentan los órganos o entidades territoriales que se encuentran a cargo de las distintas circunscripciones en que se divide o que conforman el país? ¿Qué naturaleza tienen las reglas que emanan de dichos órganos? Responder a las preguntas planteadas implica pronunciarse sobre la forma jurídica de Estado que adopta una República, la cual en su carta fundamental debe decidir si su impulso político se encuentra radicado en los órganos centrales o si existe una multiplicidad de fuentes de poder, si las entidades que detentan dichas facultades poseen un poder originario y/o soberano o si por el contrario se encuentran subordinadas al Estado y a la Carta Fundamental, y si las potestades de las entidades territoriales son meramente administrativas y reglamentarias o si son legislativas e incluso constituyentes. Si el impulso político se encuentra radicado en los órganos centrales, la literatura comparada ha sostenido que nos encontramos frente a un Estado Unitario, en circunstancias que, si se nos presenta un caso de multiplicidad de impulsos políticos o centros de poder, nos encontramos frente a un Estado Federal. A continuación, expondré cuáles son las características que la doctrina comparada

ha adjudicado a dichas formas de Estado, y posteriormente procederé a explicar en qué consiste la nueva forma de Estado que surgió en España con el nacimiento de su Segunda República en 1931, el Estado Regional.

I.- El Estado Unitario:

Este modelo de Estado tiene en sus orígenes una fuerte vinculación histórica con la consolidación de los estados nacionales y el Estado constitucional de derecho. En efecto, el proceso de unificación del Estado francés, que tuvo como eje del movimiento ilustrado a una fuerte centralización política y administrativa, tuvo por objeto superar las desigualdades sociales, los localismos y los privilegios que caracterizaron al antiguo régimen feudal, asegurando en todo el territorio nacional el respeto irrestricto de los derechos y libertades proclamados en la Declaración de 1789.¹⁰ Con su implementación, los revolucionarios de la época concentraron el poder público en un solo cuerpo jerarquizado, fundados en el principio de la igualdad de los ciudadanos, el cual se garantizaría al eliminar los privilegios diferenciados que aparejaba el régimen feudal.¹¹

De acuerdo con el Diccionario de Administración Pública chilena, el Estado Unitario es aquel cuya soberanía, tanto interna como externa, es ejercida por un

¹⁰ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado Administrador de Chile: de Unitario Centralizado a Descentralizado y Desconcentrado. Revista de Derecho (Valdivia) Volumen X: 115-123, 1999. pág. 116.

¹¹ FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías Regionales en la Constitución Italiana del 27 de diciembre de 1947, Madrid, España, Instituto de Estudios Públicos, 1962, pág. 55.

solo gobierno, lo que implica reconocer que el Estado tiene un solo centro de decisiones políticas, el que está dado por los órganos del Gobierno central.¹²

En el mismo sentido, Lucas Verdú ha definido al Estado Unitario o simple como aquel en que los órganos estatales se imponen, soberanamente, sobre el pueblo dentro de un mismo territorio y no existe reparto de competencias entre la persona jurídica estatal y otras personas jurídicas territoriales que puedan invocar poderes decisorios.¹³

Por su parte, el profesor Carlos Estevez Gazmuri lo define de la siguiente manera: “Estado Unitario es aquel en que la soberanía comprende bajo todos los aspectos a todos los ciudadanos del Estado, abarca toda la extensión del territorio y cuida de los intereses generales de la Nación. Hay unas mismas leyes y unas mismas autoridades para todos los ciudadanos”.¹⁴

El profesor Marcel Prélot sostiene que es aquel Estado que posee sólo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, perteneciendo el poder, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la persona jurídica estatal. Así, todos los individuos colocados bajo su

¹² FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado Administrador, Op. Cit., Pág. 115.

¹³ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado regional, Op. Cit., Pág. 225.

¹⁴ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Elementos de Derecho Constitucional, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1949, Pág. 48.

soberanía obedecen a un solo Poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común.¹⁵

De acuerdo con el profesor Prélot, la denominación de Estado Unitario se justifica porque en esta forma política el Poder es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales:¹⁶

a) La organización política es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único.

b) La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad del poder).

c) La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales.

Conviene en este punto aclarar que la forma de Estado Unitaria no debe confundirse con sistemas autocráticos o con formas políticas monocráticas, en los que el poder se concentra en un solo individuo u órgano. Por el contrario, la

¹⁵ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonomico, Segunda Edición, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1986, pág. 47.

¹⁶ Ibid., págs. 47-48.

forma de Estado Unitaria es plenamente compatible con el principio de separación de los poderes.¹⁷

Clasificación de los Estados Unitarios:¹⁸

El Estado Unitario admite ser clasificado, atendiendo a si su estructura administrativa se encuentra unida a su estructura política, o si sólo esta última se mantiene unida diversificándose los órganos y servicios públicos que desempeñan la función administrativa.

- a) Estado Unitario simple:** implica la unidad de la estructura administrativa junto a la política. Adopta la figura piramidal en toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios), a la vez que los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice.
- b) Estado Unitario complejo:** es aquel en que sólo la estructura política se mantiene unificada, en tanto que la estructura administrativa se halla descentralizada.

Teniendo en consideración esta clasificación, se hace necesario explicar en qué consisten los conceptos de centralización y descentralización sobre los

¹⁷ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 48.

¹⁸ Ibid., págs. 48-49.

cuales se construyen los órganos políticos y las administraciones públicas de los Estados Unitarios.

Conceptos relacionados con el Estado Unitario:

a) **Centralización**: tal como su nombre lo indica, este concepto “significa centro único, unidad de centro”.¹⁹ Es la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un órgano único, es decir, la competencia del órgano central irradia hacia todos y cada uno de los individuos que componen la colectividad, sin distinción, constituyendo este órgano el centro jurídico de esta última. Son centralizadas aquellas actividades cuya dirección corresponde a un órgano central, es decir, único para todo el Estado.²⁰

Al respecto, el insigne jurista austríaco Hans Kelsen conceptualiza perfectamente el concepto, al sostener que la representación normal del Estado parte del simple supuesto de que todas las normas que constituyen el orden estatal valen de la misma manera para todo el territorio, y emanan de una instancia única, de un poder único que domina sobre la totalidad del territorio estatal.²¹

¹⁹ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 50.

²⁰ Ibid., pág. 50.

²¹ Ver SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. Una función del orden constitucional: el poder y el órgano reformador de la Constitución. Anuario de Derecho Público. El Federalismo Hoy, (2): 3-30, 1999, pág. 9.

Ahora bien, la centralización a su vez, puede manifestarse de diversas maneras, pudiendo ser objeto de la siguiente clasificación:²²

i) Atendiendo a su intensidad, la centralización puede ser pura o perfecta e imperfecta o relativa:

La **centralización pura o perfecta** implica el ejercicio de una actividad, de manera exclusiva y total, por un órgano o unos órganos centrales. Toda decisión proviene del centro.

La **centralización relativa o imperfecta** supone, junto al órgano central que dirige la actividad, la existencia de órganos no centrales que participan en la misma. La superioridad del órgano o de los órganos centrales se manifiesta en la autoridad jerárquica que ejercen sobre los órganos no centrales.

ii) Con relación a la unidad de la colectividad estatal, puede hablarse de una centralización personal y de una centralización territorial.

La primera supone que no existe división gubernamental de la colectividad de diversas funciones sobre la base de un criterio de orden personal (nacionalidad, raza, religión, clase social, etc.); mientras que la territorial rechaza toda división basada en un criterio de este orden (municipio, provincia, región, etc.).

²² FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 52.

iii) Tomando en consideración el objeto a que se aplica la centralización, adoptará tantas formas como funciones estatales existan:

Centralización constitucional, legislativa, administrativa, etc.

Teniendo en cuenta la clasificación expuesta, la literatura ha sostenido que “normalmente, cuando se habla de centralización, sin concretar, quiere expresarse la centralización administrativa, que refuerza la unidad política del Estado. La Administración unificada y jerarquizada, como luego veremos, al sustituir a las Administraciones locales diversas y yuxtapuestas, facilita la unificación política. El poder administrativo centralizado imprime así una dirección uniforme que implica, al decir de Marcel Prélot, tres elementos esenciales: 1) Una concentración de poder desde el triple punto de vista de la fuerza pública, de la competencia técnica y de las facultades de decisión y de nombramiento. 2) Una superposición jerarquizada de autoridades y de los agentes ejecutivos; y 3) Una atribución al superior de un poder jerárquico sobre el inferior.”²³

Ahora, cabe preguntarse ¿Cómo se estructura la administración centralizada? La literatura nacional ha señalado que esta es la “formada por el conjunto de entidades y servicios públicos que operan sólo dentro del Estado, con la personalidad jurídica de Derecho Público del mismo como sujeto de derechos y obligaciones patrimoniales, o sea, el Estado-Fisco. Tal administración cumple su rol en todo el territorio del país y sometándose jerárquicamente a un

²³ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 53.

órgano supremo, singular y central, que es en Chile el Jefe del Estado y del Gobierno, es decir, el Presidente de la República.”²⁴

Correspondiendo a la Administración Pública satisfacer necesidades de la colectividad de manera regular y continua, en un sistema de administración centralizada, las necesidades públicas, cualesquiera que ellas sean, son satisfechas mediante servicios públicos que son dependientes de un solo poder, el Poder Central, debiendo tales servicios ejercer sus funciones en todo el territorio del Estado. En este sistema, los agentes del servicio son designados por el órgano superior y nunca por el propio órgano de que se trata, situación que se manifiesta a través del llamado poder o potestad de nombramiento del superior, lo que deriva de la jerarquía administrativa. La jerarquía administrativa orgánica ha sido definida por el profesor argentino Rafael Bielsa como la relación de supremacía de los órganos superiores respecto de los inferiores y, recíprocamente, la relación de subordinación en que se encuentran los órganos inferiores respecto de los superiores. De esta manera, el tener algunos órganos autoridades o potestades sobre otros que les son inferiores, le permite a los servicios actuar de una forma coordinada y armónica.²⁵

De igual manera, en una administración centralizada y concentrada, “todas las decisiones propias de la subfunción administrativa son adoptadas por los

²⁴ CEA EGAÑA, José Luis. Teoría del Gobierno, Derecho Chileno y Comparado, Santiago, Ediciones Universidad Católica, 1999, pág. 147.

²⁵ OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Centralización Administrativa ¿Un sistema obsoleto?, Revista de Derecho Universidad de Concepción, N° 191, año 60, 1992, pág. 78 a 80.

órganos jerárquicamente superiores de las entidades públicas situadas en la capital del Estado. Consiguientemente, los órganos de dichas entidades que tienen el carácter de centrales pero subordinados, como asimismo y cuando existen, los órganos locales o que actúan en áreas territoriales determinadas, carecen por completo de autonomía o capacidad de decisión propia, teniendo que limitarse a cumplir las órdenes e instrucciones que les imparten sus superiores desde la ciudad capital en que tienen su sede principal.”²⁶

En nuestro país, el insigne administrativista del siglo XIX, don Santiago Prado Bustamante, sostenía que una característica de la Administración era su carácter de centralizada: “La centralización administrativa es la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para *dirir* los intereses comunes de una manera uniforme. La centralización es la unidad en la nación *i* en el poder, o la unidad en el territorio, en la *lejislación i* en el gobierno. Centralizar es someter todas las personas *i* todos los intereses a la *lei* de la igualdad, *i* distribuir equitativamente los beneficios *i* las cargas anexas a la cualidad del ciudadano. Es al mismo tiempo establecer una regla de orden, imprimiendo a las fuerzas sociales una dirección única *i* robusteciendo el poder que vela por la paz interior *i* por la independencia nacional. La centralización es un sistema de reacción contra el sistema de incoherencia antiguo, pues el período histórico donde se advierte una descentralización mayor es la época del *réjimen* feudal,

²⁶ CEA EGAÑA, José Luis. Teoría, Op. Cit., pág. 148.

cuando los señores, los prelados *i* las corporaciones ejercían el derecho de acuñar moneda *i* administrar justicia en sus respectivos territorios. Es también una reacción contra el *réjimen* no menos *enérgico* de la independencia municipal, cuando cada ciudad *i* aun cada villa tenía un fuero particular *i* constituía un pequeño Estado con sus privilegios *i* sus magistrados cada uno, sin vínculos que los ligaran entre sí y sin subordinación a un poder común. Entonces no había espíritu nacional ni existencia colectiva; sólo se reconocían grupos de intereses *diverjentes* o concentrados *i* sentimientos de un egoísmo local, incapaces de elevarse hasta la idea *jenerosa* de un bien público.”²⁷

En nuestra carta fundamental la centralización administrativa se encuentra consagrada,²⁸ en el artículo 24, el cual dispone que “El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.”

Además, el ordenamiento jurídico vigente de nuestro país contempla expresamente la existencia de los servicios centralizados que dependen directamente del Estado e incluso directamente del Presidente de la República. En efecto, el artículo 29 de la ley orgánica constitucional 18.575 dispone que los

²⁷ PRADO BUSTAMANTE, Santiago. Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno, Santiago, Imprenta Nacional, 1859, págs. 14 y 15.

²⁸ MOLINA GUAITA, Hernán. Derecho Constitucional, Cuarta Edición, Concepción, Universidad de Concepción, 1998, pág. 55.

servicios públicos pueden ser centralizados debiendo actuar con la personalidad jurídica y con el patrimonio y bienes del Fisco, sometiéndose a la dependencia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo, no obstante que conforme con el artículo 30, si éstos deben desarrollar su actividad en todo o parte de una región, también deben someterse a la dependencia o supervigilancia del Intendente respectivo. Por su parte, el inciso final del artículo 28 dispone que a través de ley se pueden crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente. Ejemplos de servicios públicos centralizados son la Dirección de Fronteras y Límites²⁹ y el Servicio Nacional de Pesca.³⁰

Como es posible apreciar, al referirse a los sistemas centralizados, tanto la literatura nacional como la comparada, así como la legislación, hacen mención a la subordinación y falta de independencia de ciertos órganos del Estado que si bien se encuentran emplazados a lo largo del territorio nacional, forman parte del Estado central, careciendo de personalidad jurídica propia. Este fenómeno ha sido denominado por la doctrina como desconcentración.

- b) Desconcentración:** de acuerdo con el jurista francés Maurice Duverger, la desconcentración “consiste en transferir el poder de decisión de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas

²⁹ PALLAVICINI MAGNERE, Julio. Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo Ley N° 18.575 Interpretada Tomo III, Santiago, Abeledo Perrot Legal Publishing Chile, 2012, Pág. 366.

³⁰ Ibid., Pág. 367.

mismas, y que son dependientes de las autoridades centrales. La diferencia con la descentralización es la ausencia de elección de las autoridades locales. La diferencia con la centralización simple es que la decisión es tomada localmente y no en la sede central”.³¹

Por su parte, el profesor Ferrando Badía sostiene que la desconcentración “no crea agentes administrativos independientes; se limita a desplazar la sede de decisión”.³²

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de desconcentración administrativa se encuentra contemplado en el artículo 3° inciso 2° de la Constitución, y se traduce en el deber que tiene el legislador de establecer los medios necesarios para desconcentrar la administración del Estado, desconcentración que consiste en la delegación de funciones hecha por ley generalmente del órgano que se encuentra en la cúspide de la administración hacia órganos inferiores, los cuales actúan con la personalidad jurídica del Estado, con sus competencias y su patrimonio.³³

El Tribunal Constitucional chileno definió la desconcentración en sentencias dictadas en causas Rol 245 y 246 de fecha 2 de diciembre del año 1996, señalando que la desconcentración es la “radicación de una o más

³¹ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 54.

³² Ibid., pág. 54.

³³ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo. Bases Constitucionales de la Administración del Estado. Tomo I. Santiago, Abeledo Perrot Legal Publishing Chile, 2013, pág. 11.

potestades administrativas que hace la ley en un órgano inferior de la línea jerárquica de la Administración del Estado”.

A nivel legislativo, las leyes orgánicas constitucionales 18.575 en su artículo 26 y 19.175 en su artículo 61, cumplen con este mandato al disponer que los Ministerios, salvo aquellos que exceptúa la ley, se desconcentran territorialmente mediante secretarías regionales ministeriales a cargo de un Secretario regional ministerial, funcionario que es de exclusiva confianza del Presidente de la República, nombrado por este último de una terna conformada por el Intendente Regional respectivo y oyendo al Subsecretario del ramo. Como se puede apreciar, los dos funcionarios que intervienen en su nombramiento también son funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República. Por su parte, la misma ley 18.575 en su artículo 33 dispone que el legislador está facultado para desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados órganos. Dispone además que la desconcentración territorial se materializa a través de Direcciones Regionales, las cuales se encuentran a cargo de un Director Regional, funcionario que depende jerárquicamente del Director Nacional del servicio. Ahora bien, para reafirmar la dependencia de los mismos al poder central, se dispone que 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. Por su parte, la desconcentración funcional se materializa mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio.

Otro ejemplo de órgano desconcentrado –en la actualidad- en nuestro ordenamiento jurídico, es la figura objeto de estudio de la presente memoria, esto es, el Intendente Regional, representante natural e inmediato del Presidente de la República en la respectiva Región. A su vez, los Gobernadores provinciales son órganos desconcentrados del respectivo Intendente Regional conforme lo dispone el artículo 116 de la Constitución Política de la República y el artículo 3° de la LOC 19.175.

La desconcentración, se ha explicado por la literatura nacional, viene a subsanar los vicios burocráticos de la centralización concentrada, radicando, mediante la Constitución o la ley, competencias administrativas directamente en los órganos inferiores de un mismo ente público.³⁴

Como puede apreciarse, en un caso de desconcentración, la Administración sigue siendo una sola, y a través de este mecanismo se pretende dar aplicación a los principios de eficiencia y eficacia que rigen el actuar de la Administración Pública conforme con el artículo 3° de la LOC 18.575, mas no es el único mecanismo que contemplan la literatura y los ordenamientos jurídicos, dentro de los cuales se incluye el nuestro por cierto, puesto que el artículo 3° inciso 2° de la Constitución chilena dispone que además de desconcentrada, la administración del Estado debe ser descentralizada.

³⁴ Ver CEA EGAÑA, José Luis. Teoría, Op. Cit., pág. 148.

c) **Descentralización**: básicamente significa “centros múltiples, pluralidad de centros”.³⁵ De acuerdo con el profesor español Fernando Garrido Falla, la descentralización supone “una traslación de competencias de la administración directa a la indirecta del Estado. Y la administración indirecta se basa en la existencia de una serie de personas jurídicas de Derecho público diversas del Estado central que realizan actividad administrativa para el cumplimiento de fines públicos”.³⁶ Señala en el mismo sentido que “cuando en un Estado predomina la adscripción de la realización de sus fines directos e indirectos a las competencias de personas jurídicas distintas del Estado (administración indirecta) nos hallamos ante un caso de descentralización”.³⁷

Como se puede apreciar, una diferencia crucial entre la descentralización y desconcentración, tal como lo señala el profesor español Juan Luis de la Vallina,³⁸ es que la primera supone siempre la existencia de dos personas, mientras que, por el contrario, la desconcentración supone simplemente una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

³⁵ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 50.

³⁶ Ibid., pág. 58.

³⁷ Ibid., pág. 53.

³⁸ Ibid., pág. 59.

Características del Estado Descentralizado

El jurista francés Marcel Prélot³⁹ ha sostenido que un Estado descentralizado presenta las siguientes características:

- 1) Existe una pluralidad de órganos de decisión y de centros particulares de intereses.
- 2) Existe una dirección de estas instituciones por autoridades propias, de carácter independiente o semiindependiente (reflejado con frecuencia en el modo de su designación).
- 3) Existe una sujeción de estas autoridades a un control cualificado (tutela).

A juicio del jurista francés, la razón o fundamento del proceso de descentralización radica en que “la centralización tiende naturalmente a lo absoluto; organiza, desarrolla, amplía y multiplica los servicios. Pero llega un momento en que, a fuerza de acumular, se ve obligada a abrir la mano, so pena de perecer aplastada por el cúmulo de asuntos concentrados”.⁴⁰

La caracterización del profesor Prélot presenta una deficiencia, y es que no hace hincapié en los elementos principales y necesarios para que nos encontremos frente a un órgano descentralizado, esto es, que detenten una

³⁹ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 54.

⁴⁰ Ibid., pág. 53.

personalidad jurídica propia y un patrimonio propio, por lo que la caracterización del profesor José Luis Cea me parece más adecuada.

De acuerdo con el profesor José Luis Cea, los organismos descentralizados presentan las siguientes características:⁴¹

1. Personalidad jurídica de Derecho Público, funciones, atribuciones y patrimonio propio, todo establecido y regulado por la ley siguiendo los principios matices trazados por la Constitución.
2. Integrantes elegidos, por regla general, mediante sufragio universal, lo que en nuestro país sólo ocurre a nivel municipal y en los consejeros regionales que forman parte de los gobiernos regionales, mas no en los servicios funcionalmente descentralizados.
3. Régimen estatutario propio.
4. Sistema de control propio.

En nuestro ordenamiento jurídico el principio de descentralización está contemplado en el artículo 3° inciso 2° de la Constitución, y en virtud de éste, el legislador tiene la obligación de establecer los medios necesarios para descentralizar la administración del Estado, lo que implica crear entes administrativos con personalidad jurídica propia de derecho público, competencias y patrimonio propio, y por ende dichos entes sólo están sujetos a

⁴¹ CEA EGAÑA, José Luis. Teoría, Op. Cit., pág. 202.

controles de tutela preventivos o represivos de carácter legal y financiero y no están jerárquicamente subordinados.⁴² Conforme con la misma norma fundamental, la descentralización puede ser de dos clases: funcional y territorial.

A nivel legislativo, la LOC 18.575 en su artículo 29 dispone que los servicios descentralizados actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigna, y están sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. Dispone también la norma que la descentralización puede ser funcional o territorial.

Descentralización funcional: es tal la cumplida a través de todo el país por organismos públicos autónomos y técnicamente especializados en la ejecución de cometidos estatales determinados.⁴³ También es denominada como descentralización técnica o por servicios, y es aquella en que un organismo administrativo abarca una función en abstracto o un servicio determinado.⁴⁴ Se caracterizan por detentar una personalidad jurídica propia distinta de la personalidad jurídica del Estado Central, por tener un patrimonio propio y por tener competencia exclusiva en las materias de su conocimiento debiendo satisfacer las necesidades de los usuarios del servicio.⁴⁵ Ejemplos de servicios

⁴² ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit., pág. 11.

⁴³ CEA EGAÑA, José Luis. Teoría, Op. Cit., pág. 152.

⁴⁴ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit., pág. 12.

⁴⁵ OVIEDO SOTO, Tarcisio. Alternativas al Sistema de la Centralización Administrativa, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (193): 93-100, 1993, pág. 97 y 98.

públicos funcionalmente descentralizados en nuestro país son el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio Agrícola Ganadero.

Descentralización territorial: es la efectuada en áreas geográficas delimitadas del país, mediante la creación de organismos públicos autónomos, encargados de los cometidos locales que les fijen la Constitución y las leyes.⁴⁶ Estos organismos detentan facultades o potestades administrativas independientes del Poder Central y las ejercen dentro de los límites de sus respectivas circunscripciones o áreas territoriales. Su razón de ser se encuentra en la necesidad de los habitantes de una determinada zona geográfica, de participar en forma directa y efectiva en la solución de sus problemas propios.⁴⁷ Se caracterizan por tener una personalidad jurídica propia distinta de la personalidad jurídica del Estado, por ejercer potestades de derecho público dentro de un espacio territorial delimitado tales como imponer cargas, ejercer ciertos tipos de control, establecer sanciones y dictar normas obligatorias, por detentar un patrimonio propio, por ser sus autoridades electas por sufragio universal y no designadas por el Poder Central, por ser sus funcionarios nombrados directamente por la autoridad del órgano respectivo y por estar sometidos a fiscalización y a control. Ahora bien, las autoridades de estas entidades son en ocasiones designadas por el Poder Central, como ocurría con los Alcaldes de ciertas comunas de Chile durante la vigencia de la Constitución

⁴⁶ CEA EGAÑA, José Luis. Teoría, Op. Cit., pág. 152.

⁴⁷ OVIEDO SOTO, Tarcisio. Alternativas, Op. Cit., pág. 94.

de 1925, encontrándonos en dichos casos ante una descentralización autoritaria. En cambio, si son electas por sufragio popular, nos encontramos frente a un caso de descentralización democrática.⁴⁸ Ejemplos de organismos públicos descentralizados territorialmente en nuestro país son las Municipalidades y los Gobiernos Regionales.

Como es posible apreciar, la función administrativa del Estado chileno se ha construido y desarrollado sobre los conceptos de centralización, desconcentración y descentralización. La jurisprudencia nacional ha resumido lo expuesto en este acápite sobre el Estado Unitario en nuestro país de la siguiente manera: “(...) la función ejecutiva del Estado de Chile se cumple mediante los organismos de administración que constituyen el sistema centralizado o régimen de centralización administrativa, en el que los servicios públicos que lo integran dependen directamente del Ejecutivo o Poder Central, representado por el Presidente de la República; y el sistema descentralizado o régimen de descentralización administrativa, descentralización que puede ser territorial, cuyos órganos están representados por las Municipalidades, y descentralización funcional, en que los órganos que lo componen, debido a la naturaleza de sus funciones, son independientes del Poder Central pero relacionados con éste a través de un Ministerio con personalidad jurídica y patrimonio propio.”⁴⁹

⁴⁸ OVIEDO SOTO, Tarcisio. Alternativas, Op. Cit., pág. 95.

⁴⁹ CORTE de Apelaciones de Santiago, 5-1-1983, Revista Gaceta Jurídica, Editorial Jurídica Conosur, Santiago, Chile, (33). 1983, pág. 59.

Ahora bien, a pesar de todas las diferencias expuestas entre la desconcentración y la descentralización, es necesario recordar que sí comparten una característica en común, cual es que ambos conceptos presuponen la existencia previa de un centro.⁵⁰

Además de la descentralización y la desconcentración, la literatura y las legislaciones reconocen y contemplan otro instrumento mediante el cual se transfieren competencias de un órgano de la administración a otro, a saber, la delegación. Esta ha sido definida como la transferencia, parcial y revocable, del ejercicio de ciertas competencias por las autoridades superiores a sus subordinados, fundada en la autorización que les conceden, de antemano, la Constitución y las leyes.⁵¹ A juicio del profesor Francisco Zúñiga Urbina, la delegación como principio se encuentra contemplada de manera implícita en el artículo 3° inciso 2° de la Constitución chilena, y consiste en el deber que tienen los órganos superiores del Estado de delegar funciones en los órganos inferiores cuando esto sea necesario para un adecuado y eficiente funcionamiento de la Administración del Estado.⁵² Este mecanismo se encuentra regulado en el artículo 41 de la LOC 18.575, -sin perjuicio de que también está contemplado en la LOC de Municipalidades, entre otras normas legales- norma que dispone que el ejercicio de las atribuciones y facultades propias puede ser delegado, en la

⁵⁰ CROISAT, Maurice. El Federalismo en las democracias contemporáneas, Barcelona, Ediciones Hacer, 1995, pág. 34.

⁵¹ CEA EGAÑA, José Luis. Teoría, Op. Cit., pág. 158.

⁵² ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit., pág. 12.

medida que la delegación sea parcial y recaiga sobre materias específicas, los delegados sean funcionarios de la dependencia de los delegantes y el acto de la delegación sea publicado o notificado según corresponda. Además, se dispone que la delegación es un acto esencialmente revocable, sin perjuicio de que el delegante no podrá ejercer la competencia delegada sin que previamente revoque la delegación.

Como es posible apreciar, si bien la delegación es una herramienta que permite que órganos inferiores e incluso ubicados en diversas partes del territorio nacional, puedan ejercer atribuciones que por mandato legal competen a sus superiores jerárquicos, la decisión de ejercer o no dicha facultad es absolutamente discrecional del delegante, y puede revocarla en el momento que estime conveniente, por lo que la diferencia esencial con la desconcentración y la descentralización es evidente, y es que las facultades que detenta el delegado le pueden ser arrebatadas en cualquier momento por su superior jerárquico, en tanto que las facultades que detentan los órganos o servicios desconcentrados y descentralizados les competen por mandato legal, y sólo el legislador o el constituyente según sea el caso, puede modificarlas.

Finalmente, cabe hacer referencia a la deslocalización, que es el traslado de la sede en que funciona una institución o servicio público, desde una ciudad a otra del territorio del mismo Estado.⁵³ Un ejemplo claro en nuestro país lo

⁵³ CEA EGAÑA, José Luis. Teoría, Op. Cit., pág. 156.

encontramos en la ley 18.678 que determinó el traslado del Congreso Nacional desde Santiago a Valparaíso, decisión que en lo absoluto constituye una medida descentralizadora, sino que a lo sumo configura el traslado físico de un centro de poder político, que en el caso puntual es irrelevante desde un punto de vista normativo, ya que el Congreso de un Estado Unitario continua siendo un centro de impulso político que puede dictar normas legales que se aplicarán en la totalidad del territorio nacional, independiente del lugar físico en que éste se encuentre. Además, malamente se le podría considerar como un caso de descentralización administrativa, puesto que dicho concepto implica detentar personalidad jurídica propia, patrimonio propio y facultades para dictar reglamentos en ejecución de leyes dictadas por el mismo Congreso o por el Presidente de la República, y ninguna de dichas características es posible encontrarlas en el Legislador Nacional.

Concluyendo el presente acápite del primer capítulo, me parece necesario reseñar que, durante el último tercio del siglo XIX se dio inicio a una revisión crítica del centralismo como instrumento eficaz y eficiente de organización administrativa, lo que dio origen a un movimiento descentralizador que tenía por objeto restituir el principio electivo en las corporaciones locales y municipalidades, democratizando sus órganos de dirección y rompiendo su dependencia con el poder central. Una vez logrado dicho objetivo, se inició un proceso de construcción de la autonomía orgánica y funcional de los municipios en un ámbito acotado de competencias relacionadas con la provisión de

necesidades básicas por parte de la Administración local a la población. De esta manera se quebró la estructura centralizada, jerárquica y piramidal de la organización administrativa estatal, dando vida a nuevas estructuras administrativas autónomas del poder central, legitimadas democráticamente en forma directa y con un ámbito competencial propio y específico distinto de la Administración central, con lo que se aminoró el sistema de tutelas y controles que pesaban sobre las corporaciones locales por parte de la Administración central desde la Revolución francesa de 1789.⁵⁴ En nuestro país dicho fenómeno se materializó en alguna medida en la denominada Ley de Comuna Autónoma de 1891, y en la actualidad ha sido refrendado por nuestro régimen municipal vigente, lo cual será analizado en el siguiente capítulo.

II.- El Estado Federal o Compuesto:

Al modelo de Estado Unitario se ha opuesto históricamente el modelo de Estado compuesto, Estado coordinador de entes o Estado Federal, en el que la titularidad del poder político, en particular, la potestad legislativa, está distribuida entre distintos entes territoriales, expresión todos de la soberanía territorial que se les reconoce a cada uno de ellos. En este caso, cada ente territorial constituye un Estado Federado que concurre con su voluntad autónoma a construir un Estado superior a ello y, por tanto, traspasando a este nuevo sujeto parte de sus competencias en el derecho interno y su calidad de sujeto de derecho

⁵⁴ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado Administrador, Op. Cit., Pág. 117.

internacional. Lo anterior no impide que los Estados federados conserven parte de sus competencias de autogobierno, principalmente en materias relacionadas directamente con la vida de la comunidad, sin perjuicio de las restricciones que impongan los órganos federales del Estado para la coordinación de políticas implementadas por aquellos.⁵⁵ Históricamente, el Estado Federal nace con la Constitución norteamericana de 1787, que transformó a los trece estados independientes que componían la Confederación, en trece estados miembros de un Estado Federal.⁵⁶

Son múltiples las definiciones que ha elaborado la literatura comparada en sobre esta forma de Estado, algunas de las cuales expondré a continuación:

“Estado Federal es el formado por reinos, estados, cantones o provincias que entregan una parte de su soberanía a un poder central llamado Poder Federal, reservándose el ejercicio del resto”.⁵⁷

Estado Federal es “aquel en que una parte de la soberanía es retenida por las diversas secciones del territorio. Esta parte de la soberanía que se retiene, es mayor o menor según los establecen las Constituciones de cada país”.⁵⁸

Un Estado Federal es aquel políticamente descentralizado, gozando sus normas de distintos ámbitos de validez espacial, es decir, contiene subconjuntos

⁵⁵ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado regional, Op. Cit., Pág. 225.

⁵⁶ VERDUGO MARINKOVIC, Mario y García Barzelatto, Ana María. Manual de Derecho Político, Tomo I, Cuarta Edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2010, Pág. 93.

⁵⁷ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 48.

⁵⁸ Ibid., Pág. 48.

de normas que dividen el territorio de la comunidad jurídica en esferas parciales de validez espacial.⁵⁹

El profesor Marcel Prélot lo define como aquel “Estado en el que se encuentra una pluralidad de ordenamientos constitucionales, entre los que figura un ordenamiento constitucional superior, al que se subordinan y en el que participan, los órganos de los ordenamientos inferiores”.⁶⁰

Por su parte, Montesquieu se refiere a la república federativa como una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que construyen una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados.⁶¹

Como es posible apreciar, las definiciones coinciden en un aspecto, cual es que en esta forma de Estado el poder se encuentra distribuido entre distintas entidades territoriales, existiendo incluso una pluralidad de ordenamientos constitucionales al decir del profesor Marcel Prélot, definición que considero acertada. De esta manera, y siguiendo al profesor Humberto Nogueira, es posible sostener que la diferencia fundamental entre el Estado federal y el Estado unitario es que en el primero existen diversos centros de impulso político, los que conforman una unidad territorial específica denominada Estado, provincia, cantón

⁵⁹ Ver SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. Op. Cit., pág. 10.

⁶⁰ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 92.

⁶¹ CROISAT, Maurice. Op. Cit., pág. 18.

o *Lander*,⁶² en tanto que en el segundo existe sólo un centro de impulso político, o sea, sólo un ordenamiento constitucional.

Comparando ambos modelos de formas de Estado, cabe preguntarse qué ventajas y desventajas parece presentar esta forma de descentralización política en relación con la forma Unitaria de atribución del poder. La literatura ha efectuado variadas comparaciones entre ambos modelos de Estado, por lo que expongo a modo de ejemplo las siguientes ventajas e inconvenientes:⁶³

- a) La organización federal permite la formación de grandes Estados.
- b) Permite que los Estados o Provincias dicten sus propias leyes adaptándolas a sus necesidades peculiares.
- c) El régimen federal impediría la formación de un gran poder político que ponga en peligro las libertades públicas y conduzca a la tiranía, ya que los poderes del Estado Federal serían más débiles que los del Estado Unitario al estar distribuidas las facultades o competencias no sólo entre los tres poderes clásicos, sino que entre los Estados miembros y el Estado Federal.
- d) La dificultad de armonizar la coexistencia de dos soberanías paralelas en el modelo federal.
- e) En el modelo federal generaría una mayor tendencia al separatismo.

⁶² FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado regional, Op. Cit., Pág. 225.

⁶³ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 49.

- f) El modelo federal implica un mayor costo para el erario nacional y supone una mayor cultura política de los ciudadanos.

Del listado de comparaciones efectuadas, me detendré en el análisis de la coexistencia de ordenamientos jurídicos paralelos, aspecto objetivo y esencial del Estado Federal, ya que la conveniencia de optar por uno u otro modelo involucra factores que escapan al objeto de estudio de la presente memoria.

Como he señalado profusamente, en un Estado Federal es posible encontrar diversos órdenes normativos. En efecto, la literatura ha identificado tres órdenes normativos distintos:⁶⁴

- a) Aquel en que se encuentran las normas centrales o federales que tienen un ámbito de validez en la totalidad del territorio.
- b) Aquel en que se encuentran varios subconjuntos de normas que valen sólo para determinadas partes del territorio estatal, denominadas como normas locales.
- c) El conjunto de normas que delimitan los ámbitos de validez de las normas federales y de las locales, que está constituido por las normas de orden constitucional.

O sea, es posible encontrar las normas emitidas o creadas por el Estado Federal, las normas creadas por los Estados miembro, y las normas que

⁶⁴ SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. Op. Cit. pág. 10 y 11.

distribuyen competencias entre unos y otros, las cuales se encuentran contenidas en la Constitución Federal.

Naturaleza jurídica del Estado Federal

En la literatura comparada es posible encontrar una multiplicidad de teorías que pretenden explicar la naturaleza jurídica del Estado Federal, destacando la discusión en torno a si es posible sostener que los Estados miembros detentan o no soberanía, ya que ésta por definición no acepta un poder superior que la limite, circunstancia que acaece precisamente con los Estados miembros, los cuales al dictar su Constitución deben someterse a las exigencias, prohibiciones y límites impuestos por el Constituyente Federal.

i) Teoría de la doble soberanía o cosoberanía

En el Estado Federal se produce un reparto de competencias entre el Estado central y los Estados particulares, siendo tanto aquél como estos, soberanos en sus respectivos campos de acción, coexistiendo dos poderes iguales y coordinados.⁶⁵

ii) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal asimilándolo a una Confederación

⁶⁵ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 94.

Esta teoría sólo concibe la existencia del Estado Unitario, no pudiendo coexistir dos soberanías, siendo los Estados federados los soberanos, mas no la Unión de los mismos, que constituiría realmente una Confederación.⁶⁶

iii) Teoría que afirma como único Estado el Estado federal

Conforme con esta teoría, en una federación los Estados miembros han renunciado a su soberanía en favor del poder central, no obstante que éste les confiere el ejercicio de algunos derechos soberanos. De esta manera, el Estado Federal no se distinguiría en su esencia del Estado Unitario, configurándose así un Estado Unitario Cualificado, siendo la Unión la única soberana y por lo tanto el único Estado, a diferencia de sus miembros, que careciendo de soberanía no serían Estados. Ahora bien, ¿Por qué carecerían de la misma? Porque la soberanía no admite un poder superior, y los miembros de una federación si lo reconocerían.⁶⁷

iv) Teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado

Esta teoría sostiene que lo que caracteriza esencialmente a un Estado no es su soberanía, sino que poseer a propio título un derecho de dominación jurídico-público, un poder de mandar originario, o sea no derivado, y constituir, por tanto, un poder independiente. Es por ello que si bien el Estado federal detenta

⁶⁶ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., Pág. 95.

⁶⁷ Ibid., Pág. 95.

soberanía, los miembros conservan su calidad de Estados, ya que fuera de la esfera de subordinación a la Federación poseen derechos a título propio en tanto Estados.⁶⁸

v) **Teoría del tercer término**

De acuerdo con esta postura, el Estado federal es una totalidad que, a modo de tercer término, representa la síntesis orgánica de la Federación y de los miembros. Esto porque el Estado implica detentar un poder supremo y sin límites en el marco de una sociedad, y ni la Federación ni los Estados miembros reúnen por si solos estas características que tipifican al Estado. Las competencias de ambos Estados se complementan por mandato de sus propias Constituciones por medio de una relación recíproca.⁶⁹

vi) **Teoría que concibe al Estado federal como forma avanzada de descentralización**

El Estado federal no sería más que el grado más avanzado de descentralización de política, existiendo sólo una diferencia cuantitativa mas no cualitativa con otros tipos de descentralización como la administrativa o la simplemente legislativa.⁷⁰

⁶⁸ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., Pág. 96.

⁶⁹ Ibid., Pág. 97.

⁷⁰ Ibid., Pág. 98.

Principios en que se funda el Estado Federal

Una federación se basa en una Constitución que asocia comunidades separadas, define su autonomía y su participación en las instituciones federales. De esta definición es posible extraer tres principios:⁷¹

- i) El principio de separación:** una constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno, el federal o central y los gobiernos locales o federados, efectuando el reparto en virtud de dos criterios: la distinción de materias de interés nacional y las de interés local, y la distinción de actividades inter locales e intra locales.
- ii) El principio de autonomía:** cada nivel de gobierno es autónomo o incluso soberano en su ámbito de competencia definido por el principio de separación. Desde un nivel de gobierno no puede ejercerse ningún control jerárquico, ningún derecho de tutela. Sólo un poder judicial independiente puede ejercer un control jurisdiccional en materia de constitucionalidad o de legalidad de las decisiones. En ningún caso puede existir un control de oportunidad política de las decisiones adoptadas por las autoridades constitucionales.
- iii) El principio de participación:** las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales. En general, esta

⁷¹ CROISAT, Maurice. Op. Cit., págs. 31 y 32.

participación se ejerce en el marco del bicameralismo federal, donde la segunda cámara representa, de forma más o menos igualitaria, a todos los componentes federados.

Estructura y características del Estado Federal

- i) Los Estados miembros se unen formando un Estado Federal a través de la Constitución Federal, válida para todo el territorio. A su vez los Estados miembros también dictan sus propias Constituciones válidas para el territorio del Estado que las dicte, o sea, detentan autonomía constitucional, sin perjuicio de que sus cartas fundamentales no pueden oponerse a los principios constitucionales del Estado Federal.
- ii) Tanto el Estado Federal como los Estados miembros poseen poderes Ejecutivos, Legislativos y Jurisdiccionales propios, dentro de la órbita de sus competencias.
- iii) Los órganos del Estado federado no se hayan sujetos a control por parte del Estado Federal, sino que actúan con plena competencia dentro de los límites que tanto la Constitución propia como la federal establecen.⁷²

⁷² FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., Pág. 109.

- iv) Por su composición, se exige la existencia de un Congreso Federal bicameral, representando una Cámara a los ciudadanos de la federación, y la otra Cámara a los Estados miembro.⁷³
- v) La Corte o Tribunal Supremo Federal detenta la competencia para conocer, juzgar y resolver los conflictos que se susciten entre los Estados miembros.
- vi) El Estado Federal es el sujeto de derecho internacional que representa a la totalidad de los Estados miembros como un solo Estado ante la comunidad internacional.⁷⁴
- vii) En un Estado Federal, los ciudadanos pertenecen a dos comunidades, tanto a la estatal como a la federal.⁷⁵ Sin embargo, ante la comunidad internacional sólo existe la ciudadanía federal.⁷⁶

Formas de relación entre el Estado Federal y los Estados miembros

Finalmente, creo necesario hacer referencia a la forma en que se relacionan los Estados miembros con el Estado Federal. Al respecto, la literatura comparada ha efectuado la siguiente clasificación:⁷⁷

- i) **Relaciones de coordinación**: tienen lugar en la distribución territorial de competencias entre la Federación y los Estados, pudiendo existir

⁷³ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., Pág. 108.

⁷⁴ Ibid., Pág. 107.

⁷⁵ CROISAT, Maurice. Op. Cit., pág. 19.

⁷⁶ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., Pág. 107.

⁷⁷ Ibid., Pág. 110.

materias exclusivas de la Federación, otras exclusivas de los Estados miembros y materias concurrentes que pueden ser reguladas por ambos. Por regla general en el derecho comparado se ha dispuesto un mínimo irreductible de competencias que asume el Estado Federal de forma exclusiva las cuales son consideradas indispensables para un auténtico orden federal, a saber, relaciones exteriores, defensa nacional, sistema monetario, de pesos y medidas, nacionalidad, comercio y comunicaciones entre los Estados miembros y los medios financieros para llevar a cabo las tareas federales.⁷⁸ Estas competencias son atribuidas expresamente por el constituyente federal a la Unión ya que aquellas competencias que no les son atribuidas expresamente, corresponden a los Estados miembros.

- ii) **Relaciones de supra y subordinación:** se manifiesta en la supremacía que tiene el poder federal por sobre los Estados que lo componen, al por ejemplo, imponer sus decisiones constitucionales a los Estados miembros, con la primacía del derecho federal sobre el derecho de los Estados miembros y con la facultad de resolver conflictos que se susciten entre los miembros.

⁷⁸ VERDUGO MARINKOVIC, Mario y García Barzelatto, Ana María. Op. Cit. Pág. 96.

- iii) **Relaciones de inordinación**: supone la participación de los Estados miembros como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del ordenamiento constitucional federal.

III.- El Estado Regional.

En los albores de la Segunda República Española es posible encontrar el inicio de un proceso de relativa descentralización política de los Estados nacionales, “creándose instancias territoriales intermedias entre la Administración central y la Administración local, con potestades de decisión política y administrativa que, en lo sustancial, pretendía acercar los niveles de decisión a los ciudadanos y conjurar las disfuncionalidades del centralismo”.⁷⁹ Tanto en España (1931 y 1978), como en Italia (1947) y en Francia (1982-1983) se generaron procesos de fuerte descentralización política, fundamentalmente a través de la creación de regiones autónomas dirigidas por autoridades políticas elegidas directamente por los ciudadanos, con amplios poderes jurídicos de decisión en una gran variedad de materias.

La característica que marcó este proceso histórico de descentralización territorial fue la necesidad de democratizar el poder local y regional, acercando las estructuras de decisión a los ciudadanos y otorgando más participación a las comunidades territoriales en las decisiones políticas cotidianas.⁸⁰

⁷⁹ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado Administrador, Op. Cit., Pág. 117.

⁸⁰ Ibid., Pág. 118.

Este modelo se caracterizó porque las regiones que lo componen son categorizadas como entidades autónomas, dotadas de personalidad jurídica no originaria ni soberana, que gozan de una potestad legislativa y de administración limitada, condicionada y subordinada a la potestad de gobierno del Estado central. Así, en el Estado regional – al estilo italiano o español-, las unidades regionales poseen competencias legislativas, administrativas y financieras, pero ellas como una derivación del reparto de potestades que ha hecho el propio constituyente estatal, único titular de este poder. De esta manera, el Estado Regional se construyó como una alternativa de descentralización política al Estado Federal, recogiendo alguno de los elementos de éste- autonomía política, solidaridad y controles jurídicos-, pero sin compartir el poder originario y supremo –poder constituyente- que da cohesión al Estado central, careciendo en consecuencia del derecho a participar en la formación de la voluntad estatal, elemento que ha sido catalogado como esencial de los Estados Federales por parte de la literatura comparada.

Históricamente, la idea de una tercera forma de Estado que superase a la dualidad unitaria federal, fue concebida por las Cortes constituyentes españolas a comienzos de la tercera década del siglo pasado. El Presidente de la Comisión de Constitución, Jiménez de Asúa, entendía esta tercera forma como un tipo de Estado intermedio entre el unitario y el federal: “La antítesis Estado unitario – Estado federal exige hoy superación por una síntesis de Estado integral”, el cual a su juicio consistía en “disminuir prácticamente los residuos de soberanía de los

Estados federales hasta hacerla sustituir por una amplia autonomía político administrativa, de un lado, y de otro, acentuar la nueva descentralización administrativa de las provincias..., hasta transformarla prácticamente en autonomía político administrativa”.⁸¹

De esta manera, el constituyente español de 1931 consagró un modelo de Estado Regional mediante su artículo 1º, el cual disponía lo siguiente: “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones”. Por su parte el artículo 8º señalaba que: “El Estado Español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”. En Italia fue adoptada una fórmula similar, y así el artículo 5º de la Constitución italiana de 1947 dispuso lo siguiente: “La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías regionales; efectúa en los servicios que dependen del Estado, la más amplia descentralización administrativa y adecua los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización”. A su vez en su artículo 115 disponía lo siguiente: “Las Regiones son constituidas en entes autónomos, con propios poderes y funciones, según los principios de la Constitución”.

⁸¹ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Regional como Realidad Jurídica Independiente, Madrid, Instituto de Estudios Públicos, 1963, Pág. 14.

La actual constitución española también consagra un modelo de Estado Regional, el cual ha sido denominado como Estado Autonómico.

Naturaleza Jurídica del Estado Regional

Atendiendo a lo que ya he señalado, el Estado Regional tiene un origen muy próximo en relación con las formas clásicas de Estado expuestas precedentemente. Desde el origen del mismo se ha debatido por la literatura comparada cuál es la naturaleza jurídica del mismo, a saber, si posee una naturaleza jurídica propia y diferenciada de las formas de Estado clásicas, o si se circunscribe a la forma de Estado Unitaria o Federal. La discusión ha dado origen a cuatro teorías que han pretendido explicar su naturaleza, por lo que procederé a exponerlas sucintamente para una mejor comprensión de esta materia.

1) Teoría que considera el Estado federal y regional como formas más o menos avanzadas de descentralización.⁸²

Autores como Hans Kelsen sostienen que la diferencia entre los entes autárquicos, los entes autónomos y los estados miembros es eminentemente cuantitativa y no cualitativa en relación con la esfera de eficacia territorial de sus normas. O sea, estas entidades sólo representan distintos estadios de descentralización. Por su parte, Mazziotti sostiene que no existe ninguna diferencia entre la entidad autónoma regional y el Estado miembro, ya que éste

⁸² FERRANDO BADIA, Juan. Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional, Madrid, Instituto de Estudios Públicos, 1965, Pág. 126 a 131.

último carece de soberanía, encontrándose su aparente potestad limitada por la verdadera potestad originaria del Estado federal. De igual forma sostiene que la potestad legislativa no se diferencia de la potestad reglamentaria de la entidad autárquica, ya que ambas se encuentran sujetas a controles de legitimidad y de fondo.

2) Teoría que considera el Estado regional como Estado unitario.

La literatura defensora de esta postura sostiene que sólo es posible clasificar a los Estados según su forma en Federales y Unitarios. A continuación, niega que las entidades autónomas tengan el carácter de Estados miembros, porque estas no forman parte de ningún órgano federal como si ocurre en los auténticos Estados federales, o sea, no concurren a la formación de la voluntad federal. Luego concluye que estas constituyen formas elevadas de descentralización pero enmarcadas dentro de un Estado Unitario.⁸³ Se sostiene también que la diferencia entre las entidades autónomas y las entidades autárquicas es meramente cuantitativa y no cualitativa, atendiendo a la mayor amplitud de funciones públicas de las primeras.⁸⁴ Finalmente se sostiene que al igual que las entidades autárquicas, las entidades autónomas o regionales se encuentran expuestas a experimentar la modificación de sus atribuciones y competencias en caso de una modificación de la Constitución por parte del

⁸³ FERRANDO BADIA, Juan. Formas de Estado, Op. Cit., págs. 137 a 140.

⁸⁴ Ibid., pág. 141.

Estado central que sea validada por el Tribunal Constitucional, órgano también de carácter estatal, o sea, el poder no sería propio ni originario, por lo que no podría ser diferenciado del Estado Unitario.⁸⁵

3) Teoría que considera el Estado regional como Estado federal.

El profesor Guido Lucatello sostiene⁸⁶ que la diferencia entre Estado Unitario y Estado Federal estriba en que las entidades del primero a lo sumo gozan de amplias facultades administrativas, en circunstancias que los Estados miembros detentan amplias potestades legislativas. Siendo ésta la diferencia esencial entre unos y otros, lógicamente califica a las entidades o regiones autónomas como integrantes de un Estado Federal. El profesor italiano niega además que los Estados miembros detenten soberanía, ya que han renunciado a la misma y reconocen un poder superior en el Estado y la Constitución Federal, por lo que se encuentran supeditados a estos de la misma manera en que se encuentran supeditadas las entidades o regiones autónomas al Poder Central.

4) Teoría que considera el Estado regional como realidad jurídica independiente.

Conforme con esta postura, que es defendida por el profesor Juan Ferrando Badía, el Estado regional es una categoría intermedia e independiente entre el Estado unitario y el Estado federal. Se construye sobre la distinción

⁸⁵ FERRANDO BADIA, Juan. Formas de Estado, Op. Cit., 146 a 148.

⁸⁶ Ibid., págs. 154 a 158.

esencial que existe entre los conceptos de autarquía, autonomía y Estado miembro, correspondiendo el primero al Estado unitario descentralizado, el segundo al Estado regional y el tercero al Estado federal. A juicio de este sector de la doctrina, el elemento en virtud del cual es posible diferenciar estos tres tipos de Estado radica en la naturaleza jurídica de las funciones y poderes de los órganos o entidades territoriales que conforman o en que se encuentra dividido el Estado, tal como paso a exponer a continuación:

- a) **Autarquía**: se caracteriza por el ejercicio de una potestad administrativa igual a la realizada por el Estado, pero tal potestad se ejerce no en ejecución de leyes emanadas por el mismo ente, sino para ejecutar leyes estatales.⁸⁷ Zanobini define la autarquía como “la facultad de un ente de administrarse por sí mismo, operando para la consecución de sus fines mediante actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por la Administración pública del Estado”.⁸⁸ Citando a Garrido Falla, el profesor Ferrando sostiene que la autarquía es una especie de descentralización, y esta supone “una traslación de competencias de la Administración directa a la indirecta del Estado”. Esta Administración indirecta basa su existencia en una serie de personas jurídicas de Derecho Público que realizan actividad administrativa para el cumplimiento de fines públicos.

⁸⁷ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Regional, Op. Cit., pág. 20.

⁸⁸ Ibid., pág. 58.

El profesor Ferrando concluye⁸⁹ que la esencia de los entes autárquicos radica en una potestad reglamentaria ejercida en nombre propio para el cumplimiento de fines públicos, o sea, se construye sobre un modelo de descentralización administrativa institucional, a diferencia de los órganos que se configuran sobre una descentralización administrativo jerárquica, también conocidos como órganos desconcentrados. El factor en comento es el que también diferencia a los entes autárquicos de los entes autónomos y de los Estados miembros de un Estado Federal, los cuales configuran casos de descentralización política. De esta manera, los Estados Unitarios que se limitan a reconocer entidades autárquicas se caracterizan por tener un ordenamiento constitucional, un titular de autonomía constitucional, un poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales.

b) Autonomía: su esencia radica en la potestad que tiene un determinado órgano público de promulgar leyes en sentido material destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal.⁹⁰ Citando a Zanobini, el profesor Ferrando la define como “la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un Derecho propio; Derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino

⁸⁹ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Regional, Op. Cit., pág. 21.

⁹⁰ Ibid., pág. 23.

que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos”.⁹¹ En el mismo sentido el profesor italiano P. Virga manifiesta que “la esencia de la autonomía radica en la potestad que tiene un ente público de dar leyes en sentido material destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal”.⁹² Ahora, si bien la autonomía implica necesariamente la existencia de competencias legislativas, ello no conlleva en lo absoluto a que el órgano autónomo sea un ente que detente soberanía, puesto que se presupone la integración del órgano autónomo en el Estado. Citando a Llorens, el profesor Ferrando señala⁹³ que “la autonomía,... implica facultad de declarar normas con arreglo a los principios de la integración del Estado. (...) La facultad de legislar, (...), en el fondo y en la forma trasciende de la administración y, por ende, si bien sometida a normas constitucionales y legales tiene una esfera propia exenta de instrucciones específicas concretas”. A juicio de Llorens, “el elemento distintivo de la autonomía es la libertad dentro de la ley”.⁹⁴ En el mismo sentido José Ortega y Gasset sostiene que el autonomismo es un principio político que supone ya un Estado sobre cuya soberanía indivisa no se discute porque no es cuestión. Dado ese Estado, el

⁹¹ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Regional, Op. Cit., pág. 23.

⁹² Ibid., pág. 61.

⁹³ Ibid., pág. 24.

⁹⁴ Ibid., pág. 61.

autonomismo propone que el ejercicio de ciertas funciones del Poder Público se entregue, por entero, a órganos secundarios de aquél, sobre todo con base territorial. Por tanto, el autonomismo no habla una palabra sobre el problema de la soberanía, lo da por supuesto, y reclama para esos poderes secundarios la descentralización mayor posible de funciones políticas y administrativas.⁹⁵ Por su parte, Ignacio de Lojendio Irure define a la autonomía como “el concierto entre los actos de aquellas voluntades, la particular o local y la común, balance interno de dos fuerzas, de lo que Ulrich Scheuher llama dualismo de centros de decisión”.⁹⁶ El ente autónomo goza además de potestad administrativa, pero a diferencia de un ente autárquico, ejerce esta potestad en aplicación de sus propias leyes, y no sólo ejecutando las leyes del Estado. Concluye finalmente el autor, que la autonomía presupone la descentralización política. Ejemplos de entes autónomos son las Regiones reguladas por los artículos 11, 16 y 18 de la constitución española de 1931, las Regiones reguladas por los artículos 114 y siguientes de la constitución italiana de 1947, y las

⁹⁵ HERNANDEZ-RUBIO CISNEROS, José María. Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas “nacionalidades” y acerca de una posible solución federal. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1º, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pág. 298.

⁹⁶ DE LOJENDIO IRURE, Ignacio María. Autonomía y consenso. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1º, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pág. 66.

Comunidades Autónomas de la constitución española de 1978, ya que son modelos que contemplan un ordenamiento constitucional, un poder constituyente y una pluralidad de fuentes legislativas radicadas en las referidas Regiones y Comunidades Autónomas.

- c) **Estado miembro**: goza de autonomía legislativa y constitucional, aunque ésta última no es absoluta, puesto que estos Estados se dan, a través de sus órganos constituyentes, una Constitución que ha de observar las normas y límites contenidos en la constitución federal, o sea, se hallan limitados por ésta última. En las constituciones federales se limita la potestad constituyente del Estado miembro mediante el reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales. Estas limitaciones no pueden excederse, puesto que conlleva un riesgo, cual es que el Estado miembro acabe convertido en una simple Región autónoma, por lo que el control que ejerce el Estado federal sobre las constituciones de los Estados miembros es un control de naturaleza más restringida que el que ejerce el Estado al aprobar un Estatuto Regional. Sin la ley estatal de aprobación el Estatuto no entra en vigor en los Estados regionales, lo que no ocurre tratándose de las constituciones de los Estados miembros, en las cuales el control se ejerce *ex-post* por parte del Estado federal.⁹⁷ Así, los Estados miembro forman parte de modelos de Estado que contemplan una

⁹⁷ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Regional, Op. Cit., págs. 27 a 28.

pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios, una pluralidad de titulares de autonomía constitucional y una pluralidad de poderes constituyentes, además por cierto de una pluralidad de fuentes legislativas y reglamentarias.

Clasificación del Estado Regional:

El profesor Ferrando clasifica al Estado Regional en cinco modelos:⁹⁸

- a) Estados en que el ordenamiento regional es la regla común para todo el territorio, subdividiéndolo, por tanto, en Regiones autónomas, como la organización política instaurada en Alemania con las leyes de 24 y 31 de marzo y 7 de abril de 1933.
- b) Estados en los que el ordenamiento regional es una excepción que se aplica limitadamente a algunas Regiones que reúnan determinadas condiciones, mientras que para el resto del territorio estatal se conserva la estructura del Estado unitario, como ocurrió en España con la Constitución de 1931 en su artículo 11.
- c) Estados en los que coexisten dos ordenamientos regionales, uno para la mayoría de las Regiones, y otro especial, para concretas Regiones, en atención a sus peculiaridades, como ocurrió en Italia con los artículos 115 y 116 de la Constitución de 1947.

⁹⁸ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 257.

- d) Estados en los que teóricamente podrían haber existido tres ordenamientos, esto es, el unitario, el ordenamiento autonómico especial y un ordenamiento común, como ocurre a juicio del autor con los artículos 2, 143 y 151 de la Constitución española de 1978.
- e) Estados que establecen descentralización administrativa para la mayoría del país y autonomía sólo para ciertas regiones, como ocurre con la Constitución portuguesa de 1976.

En nuestro país, el Estado Regional ha sido definido por el profesor José Luis Cea Egaña como aquel en que la descentralización es integral, no limitándose solamente a la subfunción administrativa sino que “existen múltiples instituciones públicas, cada una de las cuales se halla dotada de personalidad jurídica propia”.⁹⁹ Señala el autor además que tal forma de Estado “se singulariza por la descentralización normativa, gubernativa, administrativa, judicial, contralora y electoral”.¹⁰⁰ El profesor Cea lo vincula también con la apertura de ámbitos a la participación social, funcional y territorialmente ejercida, siempre con autonomía respecto del Estado-Gobierno, y con el acercamiento del gobierno a la gente en el ámbito comunal, vecinal o de la gestión de proximidad, así como con el control efectivo que hace la población del desempeño de sus mandatarios.¹⁰¹ Los requisitos mínimos que postula el autor para sostener que

⁹⁹ CEA EGAÑA, José Luis. Teoría, Op. Cit., pág. 46.

¹⁰⁰ CEA EGAÑA, José Luis. Derecho Constitucional Chileno, Tomo I, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2002, pág. 149.

¹⁰¹ Ibid., pág. 149.

nos encontramos frente a un Estado Regional¹⁰² son los siguientes: que los órganos regionales tengan personalidad jurídica de derecho público, funciones, atribuciones y patrimonio propio, que sus autoridades sean democráticamente elegidas, que detenten competencia para darse y cumplir sus propios estatutos, que las funciones de administración, jurisdicción y control sean ejercidas por organismos regionales autónomos no dependientes ni subordinados jerárquicamente a las autoridades centrales y que tengan la potestad para requerir al Tribunal Constitucional la protección de sus competencias frente a la intromisión del poder central, ya sea del poder legislativo, ya sea del poder administrativo central.

Como es posible apreciar, el profesor Cea no considera a la potestad legislativa como esencial para configurar al Estado Regional sino que sólo a la potestad normativa, la cual puede ser legislativa o reglamentaria, a diferencia de la doctrina comparada y en especial el profesor Juan Ferrando Badía, quien sostiene que la forma de Estado Regional se construye precisamente sobre la potestad legislativa que deben detentar las entidades regionales. En la actualidad, y tal como se podrá apreciar en el capítulo tercero, los modelos comparados acuden al término Autonomía para denominar entidades territoriales que no detentan necesariamente potestades legislativas, como ocurre con las

¹⁰² CEA EGAÑA, José Luis. Hacia el Estado Regional en Chile, Revista Chilena de Derecho, 24(2): 337-351, 1997, págs. 347 y 348.

ciudades de Ceuta y Melilla en España y con los municipios y provincias en Italia, distanciándose estos ordenamientos de la doctrina del profesor Ferrando.

Por su parte, el profesor José Bidart Hernández señala que el Estado Regional se caracteriza por la descentralización política de sus órganos, los cuales gozan de facultades propias y efectivas para el gobierno regional y local, órganos que tienen personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio de la región, debiendo existir a su vez un control jurídico de las leyes regionales por parte del Tribunal Constitucional, un control de legalidad y fiscalización del ingreso e inversión por parte de la Contraloría General de la República, y un control político ejercido por el Gobierno Central, limitándose el Congreso Nacional en esta materia, a dirimir la existencia de oposición de intereses regionales y nacionales, prevaleciendo estos últimos en casos graves y calificados.¹⁰³ Sostiene además que la descentralización del poder político se lograría, en parte, al elegir en forma directa a través de sufragio libre al Intendente y a la Asamblea o Consejo Regional.¹⁰⁴

La Región:

En el Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos celebrado en la Universidad de Laguna en el año 1977, el

¹⁰³ BIDART HERNANDEZ, José. Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la Regional, Revista de Derecho Universidad de Concepción, N° 196, año 62, 1994, pág. 67.

¹⁰⁴ Ibid., pág. 68.

profesor José María Hernández-Rubio Cisneros¹⁰⁵, entregó el siguiente concepto de región: “Una región es un área dentro de la cual la combinación de los factores ambientales y demográficos han creado una homogeneidad de estructura social y económica”. Por su parte, el profesor Juan Ferrando Badía¹⁰⁶ la definió como “un área homogénea que posee características físicas y culturales distintas de las áreas que la rodean. La Región forma parte del dominio nacional, pero mantiene un grado de conciencia que define a sus miembros como un grupo humano unitario, con un distintivo sentimiento de identidad cultural”.

El artículo 11 de la extinta Constitución española de 1931 definía a la Región como un “núcleo político administrativo formado por una o varias provincias limítrofes, con caracteres históricos, culturales y económicos comunes”.

El problema de las definiciones expuestas en que carecen de contenido jurídico, siendo más útil al efecto otra definición elaborada por el profesor Juan Ferrando Badía,¹⁰⁷ quien teniendo a la vista el actualmente derogado artículo 115 de la Constitución italiana de 1947, norma que señaló que “Las Regiones se constituyen como Entes autónomos, con propios poderes y funciones, según los principios fijados por la constitución”, delineó un concepto jurídico de Región, definiéndolas como “Personas jurídicas con poderes, derechos y deberes

¹⁰⁵ HERNANDEZ-RUBIO CISNEROS, José María. Op. Cit., pág. 228.

¹⁰⁶ FERRANDO BADIA, Juan. La Región y el Estado Regional. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1º, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pág. 328.

¹⁰⁷ Ibid., págs. 331 y 332.

propios, que tienen un patrimonio propio y que son portadores de intereses que pueden, aunque con ciertos límites, ser distintos de los intereses del Estado.” Complementó esta definición con la otorgada por el profesor italiano P. Virga, quien conceptualizó a la Región como “un Ente público territorial dotado de autonomía legislativa”.

De esta manera, a juicio del profesor Ferrando,¹⁰⁸ las características esenciales de una Región son:

- a) Entes dotados de personalidad jurídica, lo cual en el caso italiano, hasta la derogación del artículo 115 de la Constitución, se extraía de lo dispuesto por la norma en comento, a saber, “...con propios poderes y funciones,...”, y de lo preceptuado por el artículo 119 inciso 5°, “...las Regiones contarán con patrimonio propio,...”.
- b) Entes Públicos, o sea, es una persona jurídica de derecho público, puesto que está enmarcada en el ordenamiento general del Estado y se encuentra dotada de potestad pública.
- c) Entes Territoriales, debido a que el territorio representa un elemento constitutivo del Estado. No obstante, señala que el territorio regional forma además parte del territorio estatal, por lo que operará como una circunscripción administrativa estatal para aquellas materias que no pertenezcan a la esfera de competencias del ente regional. Además, y

¹⁰⁸ FERRANDO BADIA, Juan. La Región, Op. Cit., págs. 332 a 342.

citando a Miele, considera que el territorio “no representa solamente un límite a las funciones de la Región, sino que al mismo tiempo es objeto de un derecho esencial del Ente”. De esta manera, el territorio puede ser considerado desde dos ópticas, i) como objeto de un derecho por parte de la región, y ii) como instaurador de los límites, positivos y negativos, de la competencia regional. Así, es posible reconocer en la Región poderes y facultades que tienen su fundamento en el derecho sobre su territorio, con la obligación por parte del Estado y de las otras Regiones de no perturbar su ejercicio, ni menoscabar la integridad territorial de la misma Región. Correlativamente, la Región está obligada a no llevar a cabo actos que lesionen el derecho sobre el territorio de otras Regiones, ni puede dictar normas o providencias que invadan las esferas de su competencia territorial.

- d) Ente dotado de autonomía legislativa no soberana, ya que la Región no se encuentra dotada de una mera autarquía reglamentaria como el municipio y la provincia, sino que puede legislar. Por otro lado, no se encuentra dotada de una autonomía constituyente como sí ocurre con el Estado miembro de un Estado federal. Además, la Región ejerce una potestad administrativa con relación a las mismas materias para las que tiene competencia legislativa. De esta manera, el profesor Ferrando Badía, citando a Santoni Rugiu, sostiene que “según la terminología jurídica, la Región es una Entidad autónoma y autárquica, en cuanto no sólo crea

leyes que tienen eficacia normativa en los límites de la propia competencia, sino que también lleva a cabo sus propios fines mediante una actividad administrativa.”

Ahora bien, el término Región no es exclusivo de la teoría del Estado Regional propuesta por el profesor Ferrando, sino que es utilizado adjudicándosele diversos conceptos dependiendo de las características que los distintos ordenamientos jurídicos les hayan otorgado, como expongo a continuación:¹⁰⁹

- Región Administrativa Especial: creadas producto de las exigencias especiales de los servicios públicos, que ven mermado su actuar producto de la estrechez del ámbito territorial local en el que se desenvuelven.
- Región Administrativa General: son concebidas como meras circunscripciones territoriales de la Administración central carentes de personalidad jurídica en tanto entes territoriales. Estas circunscripciones son creadas para el fomento de actividades económicas, para coordinar y facilitar la realización de actividades en dicha materia y para reforzar la autoridad de los órganos responsables de la dirección, orientación o impulso de la economía a nivel central o periférico.

¹⁰⁹ MARTIN MATEO, Ramón. El Horizonte de la Descentralización, Colección de Estudios de Administración Local, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, pág. 195-199.

- Región Descentralizada: Aquella Región que constituye una persona moral de derecho público, que recibe sus potestades y competencias de la Estado central, encontrándose sus órganos rectores integrados directamente por miembros elegidos por la población regional o bien, por representantes de las autoridades locales pre existentes. Sus facultades versan principalmente sobre tareas de planificación y de ordenación de territorio.
- La Región del Estado Regional: esta es la clasificación que corresponde a la Región descrita y conceptualizada por el profesor Juan Ferrando Badía que he expuesto en el presente acápite, caracterizada por detentar, bajo su concepto, competencias administrativas y legislativas ordinarias garantizadas por la Constitución y pudiendo darse su propio Estatuto a reserva de la aprobación del Legislador Nacional.
- La Región como Estado federal: la Región como una entidad territorial dotada de potestad constituyente que concurre a la voluntad soberana del Estado Federal que compone junto a los demás Estados miembro.

Habiendo explicado cuáles son los elementos esenciales de las Regiones, surge la siguiente pregunta: ¿Cómo se estructuran las Regiones en el Estado Regional?¹¹⁰ En primer lugar, estas tienen órganos legislativos, ejecutivos y

¹¹⁰ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Regional, Op. Cit., págs. 51 a 54.

jurisdiccionales. En segundo lugar, al detentar las Regiones competencias legislativas, debe establecerse un método de distribución de las competencias de dicha naturaleza entre el poder legislativo Estatal y el legislador regional a efectos de evitar los conflictos entre los mismos. Dicha distribución es efectuada por la Carta Fundamental, siendo clasificadas de la siguiente forma por la literatura: competencias exclusivas (la Región tiene plena competencia en la materia), competencias complementarias (en las que el Estado fija los principios materiales fundamentales que deben informar a la legislación regional) y competencias integrativas. En tercer lugar, sus estatutos constituyen el acto supremo de autonomía regional, mas se supedita a la aprobación del legislador estatal, poder que debe velar que el Estatuto no contenga disposiciones contrarias a la Constitución y a la legislación del Estado, no obstante que, si la Región estima que el Legislador abusa de su discrecionalidad rechazando el Estatuto, dicha decisión puede ser impugnada ante el Tribunal Constitucional.

En la literatura, el movimiento que ha impulsado la autonomía de las regiones ha sido denominado como regionalismo, el cual ha sido definido como una “doctrina política que defiende la concesión de cierta autonomía a las regiones del Estado”.¹¹¹

El concepto de Región y de regionalismo expuestos en el presente acápite, así como la teoría del Estado Regional analizada, ¿Tienen algún asidero dentro

¹¹¹ HERNANDEZ-RUBIO CISNEROS, José María. Op. Cit., pág. 231.

del ordenamiento jurídico vigente en nuestro país? Preliminarmente la respuesta certera es que no, puesto que a lo sumo es posible sostener que Chile se compone por entidades autárquicas o regiones administrativas que detentan funciones estrictamente de dicha naturaleza. ¿Para qué exponer y analizar entonces el marco teórico de las formas de Estado si es sabido que el nuestro es un Estado Unitario? Para poder concluir acertadamente si una reforma al sistema de Intendentes en nuestro país alteraría o no la forma de Estado del mismo, o dicho desde otra perspectiva, si constituye o no la figura del Intendente Regional un verdadero obstáculo a efectos de alcanzar un mayor grado de descentralización territorial.

Capítulo II: Evolución de la distribución territorial del poder político y administrativo en Chile desde la perspectiva de la figura del Intendente

Antecedentes históricos:

Ya comenzado el siglo XVIII, España había perdido absolutamente la hegemonía como potencia europea colonizadora de ultramar, debido, entre otros factores, al avance de Francia y de Inglaterra en dicha empresa. Con los Borbones en el poder, la Corona española impulsó una serie de reformas inspiradas en el ideario del absolutismo ilustrado, el cual puede compendiarse en uno, la felicidad del pueblo.¹¹² Las reformas estaban destinadas a acrecentar la presencia de la Corona española en los territorios americanos, buscando afianzar un orden administrativo, económico y legal favorable, ya que a la luz de la ilustración, el gobernante no sólo debía velar por regir con justicia a sus vasallos, sino que debía hacerlos felices, por lo que la acción del gobierno dejaba de ser eminentemente judicial y pasaba a ser más política asumiendo un giro reformador,¹¹³ y en la materialización de dicha misión debía fomentar la prosperidad pública, esto es, la agricultura, las artes, la minería, el comercio y las manufacturas.

¹¹² BRAVO LIRA, Bernardino. El Absolutismo Ilustrado en Chile bajo Carlos III, Boletín de la Academia Chilena de la Historia, (99): 135-227, 1988, pág. 139.

¹¹³ *Ibid.*, pág. 140.

Una de las reformas trascendentales llevadas a cabo por el emperador Carlos III en esta materia fue la implementación de las Intendencias¹¹⁴ en las colonias ubicadas en América. El Monarca, con el patrocinio de su Secretario de Indias don José Gálvez, las implantó para la mejor administración de los virreinos y de las capitanías generales, política que fue denominada como “descentralización centralizada”.¹¹⁵

Las Intendencias estaban a cargo de un Intendente, funcionario que era asesorado por un letrado y provisto de atribuciones administrativas, judiciales, militares y fiscales. Fueron concebidas dentro de un proceso afianzamiento del poder central contra el autonomismo administrativo y político de los cabildos y de las diversas entidades regionales. Cada intendencia se dividía en distritos o partidos, a cargo de un Subdelegado subordinado al Intendente. Conforme lo ha expuesto la profesora María Teresa Cobos,¹¹⁶ las Intendencias fueron concebidas como el mecanismo más eficaz para conseguir una real eficiencia administrativa y parejamente la modernización de métodos y cuadros en la estructura y, todavía, la centralización y uniformación de mandos y la recuperación e incremento de las rentas públicas y municipales.

¹¹⁴ HISTORIA Didáctica de Chile, Santiago, Ediciones Occidente S.A., 1999, pág. 430.

¹¹⁵ GARCIA DURAN, Telmo. La evolución del municipio chileno y el desafío actual, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (173): 187-201, 1983, pág. 190.

¹¹⁶ COBOS NORIEGA, María Teresa. Notas para el Estudio de las Intendencias en el Chile Indiano. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos (11): 109-141, 1986, pág. 114 y 115.

Los orígenes de esta institución se remontan a la Francia del siglo XVI así como en la España del siglo XVIII, por lo que considero menester exponer estos antecedentes a efectos de poder comprender cabalmente la evolución del instituto intencional.

a) Antecedente francés:¹¹⁷

Desde fines del siglo XVI, existieron en Francia oficiales reales a los que se encomendaban diversas funciones, tales como la presidencia de tribunales, el reparto de impuestos, la convocatoria de reuniones vecinales, la aplicación de los edictos, etcétera. A juicio del profesor español Enrique Orduña Rebollo, si bien es posible encontrar ahí el origen del Intendente francés, la razón final de su existencia debe buscarse en la “actitud tradicional de los soberanos para controlar las administraciones en todos sus niveles, al tiempo que mantenían su autoridad sin fisuras”.¹¹⁸ Continúa el académico español señalando que hacia el año 1590, aparecieron en el ordenamiento francés Comisarios que tenían originariamente un carácter extraordinario y a los que se les encomendaban misiones concretas, reservándose el Rey la movilidad del agente, por lo que ejercían funciones exclusivamente a tal título. En dicha época fueron creados comisarios de ejército y comisarios de provincia, entre otros, extendiéndose posteriormente por todo el país e incrementando sus funciones en virtud de

¹¹⁷ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Intendentes e Intendencias, Madrid, España, Ediciones Tres Américas, 1997, pág. 39.

¹¹⁸ Ibid., Pág. 39 y 40.

disposiciones reales como el edicto de 1611 que les confirmó facultades de tutela sobre todos los oficiales de finanzas y la gestión financiera municipal, o el reconocimiento del derecho, en abril de 1627, de conocer privativamente de las causas en cualquier instancia.¹¹⁹ Ahora bien, la creación propiamente tal de la figura del Intendente en Francia, es atribuida por el Marqués de Compuerta en el año 1720 al Cardenal Richelieu.¹²⁰

La evolución de los Intendentes franceses puede resumirse de la siguiente manera:

- Mediante el Reglamento de Reclutamiento de 22 de agosto de 1642, se les confió la parte esencial del reclutamiento y subsistencia de tropas, así como la repartición de impuestos.¹²¹
- Entre los años 1642 y 1648 se consolidan y transforman las funciones del Intendente, convirtiéndose en el administrador de finanzas permanente.¹²²
- Suprimido el cargo mediante Declaración Real de 13 de julio y 22 de octubre de 1648 debido a vaivenes políticos que experimentaba Francia en dicha época, fueron repuestos parcialmente en sus cargos por la reina Ana de Austria en el verano del año 1653, culminando su implantación en

¹¹⁹ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Pág. 40.

¹²⁰ Ibid., Págs. 39 y 41.

¹²¹ Ibid., Pág. 41.

¹²² Ibid., Pág. 41.

1689, al nombrarse el funcionario en cada una de las provincias francesas.¹²³

- Desde el año 1653, se les encomendó la función de tutela definitiva sobre los municipios.¹²⁴
- Como funcionarios de nombramiento real, solo respondían ante el Rey. Sin una determinación legal concreta de sus facultades, su poder discrecional no tenía más límite formal que la confianza del Rey, por lo que acertadamente se ha sostenido que eran “*le Roi présent dans la province*”, o sea, los representantes del Rey en la provincia.¹²⁵ También se les denominó como “agentes de la centralización real”.¹²⁶

Además, atendida la pluralidad de sus funciones y competencias, comenzaron a ser denominados como Intendentes de Justicia, Policía y Finanzas. Al efecto, es posible enumerar las siguientes atribuciones:¹²⁷

- Debían supervisar la buena marcha de la justicia, evitando los abusos de la justicia civil y los retrasos en los procesos, persiguiendo y aclarando los delitos impunes, y conocer de todas las injusticias, atropellos y opresiones que los sujetos pudiesen sufrir por parte de los funcionarios judiciales.

¹²³ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Pág. 41.

¹²⁴ Ibid., Pág. 42.

¹²⁵ Ibid., Pág. 42.

¹²⁶ Ibid., Pág. 42.

¹²⁷ Ibid., Págs. 42 a 45.

- Tenían un sitio en el principal organismo judicial de la provincia, el “*parlament*”, y hacían ejecutar los edictos reales y las órdenes del Canciller de Francia.
- Debían hacer la relación de peticiones enviadas por el gobierno a través de las cuales exigía el encarcelamiento o destierro de una persona y debían ejecutar las demás ordenes sobre la materia.
- En materia de policía eran responsables de la ejecución de las decisiones reales y del mantenimiento del orden.
- Tenían la facultad para determinar los gastos ordinarios de los municipios.
- Respecto de los gastos extraordinarios de los municipios, debían autorizar los empréstitos, las ventas de bienes comunales y refrendar todos los acuerdos del Consejo municipal sobre gastos suplementarios para reembolsar los empréstitos.
- Tenían el derecho de presidir las asambleas municipales, con la verificación de deudas y cuentas del Ayuntamiento.
- Estaban a cargo de la reparación de iglesias, presbiterios y cementerios.
- Debían investigar los casos de usurpación de derechos feudales, interviniendo en la administración de los dominios.
- Ante la ausencia de un Comisario Especial, podían asumir competencias en policía de aguas y bosques reales.

- Arbitraban los conflictos entre los curas y los párrocos sobre la fundación de los conventos y el funcionamiento de escuelas, colegios y universidades.
- Actuaron como brazo secular de la Iglesia contra protestantes y herejes.
- En el campo hacendístico controlaban todas las operaciones ligadas a la aplicación de la fiscalidad.
- Dirigían la administración de los impuestos creados durante el reinado de Luis XIV.
- Conocían del contencioso fiscal.
- En materia de fomento, eran responsables de la conservación de los puentes, correos, desarrollo de la agricultura, comercio, industria, y de obras de carácter benéfico social como la mejora de asilos, recogida de vagabundos y mendigos, establecimiento de oficinas de caridad, salud pública, etc.

b) Antecedente español:

En el caso español, la creación de las Intendencias se suele datar a partir del Decreto de 4 de julio de 1718. Sin embargo, es posible rastrear diversas fuentes mediatas o antecedentes, tales como¹²⁸ una propuesta de crear intendencias formulada en el siglo anterior por el Conde de

¹²⁸ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Págs. 45 a 48.

Gondomar, embajador de España ante el rey Jacobo I de Inglaterra, o el informe para el restablecimiento de Intendentes presentado por Casimiro de Uztáriz en 1748 al Marqués de Ensenada, en el cual identifica la existencia en tiempos pasados de figuras análogas a los Intendentes de 1718 conocidos como los Merinos Mayores. También es posible encontrar antecedentes en la Superintendencia de Hacienda de segunda mitad del siglo XVII, cuyas funciones unificaban en una sola mano todas las dependencias de Hacienda. Sin embargo, era una figura de carácter exclusivamente fiscal ante la mayor amplitud de atribuciones que adoptaría el Intendente del siglo XVIII. Cabe señalar que en el preámbulo de la Instrucción de Intendentes¹²⁹ de 1718 se expuso lo siguiente: “(...) cuya idea, habiendo antiguamente nacido en España, fue luego aprovechado de otras naciones con notorias ventajas en su gobierno”, lo que denota la postura de la época en cuanto a la existencia de un antecedente español de los Intendentes. Sin embargo, si bien existieron agentes del monarca en la administración periférica de los municipios, sus competencias no eran tan generales, y en ningún caso abarcaban las ramas de justicia, hacienda, guerra y policía de manera copulativa.¹³⁰

¹²⁹ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit. Pág. 48.

¹³⁰ Ibid., Pág. 48 y 49.

c) El Intendente de la España Borbónica:¹³¹

En España, el Intendente fue concebido como una autoridad de delegación real, de carácter intermedio entre el poder central y la administración local, con funciones de carácter fiscal, militar, administrativa y judicial, para ejercerlas dentro del ámbito territorial provincial, el cual se supeditaba directamente al Rey a través de sus Ministros, estructurándose de esta manera un gobierno centralizado en manos de oficiales nombrados y controlados por los ministros de la Corona. A juicio de Domínguez Ortiz,¹³² su implantación constituyó la innovación administrativa más importante de la dinastía borbónica, llenando el vacío administrativo que existía entre el Consejo de Castilla y la administración local formada por Alcaldes Mayores y Corregidores.

Su creación e implantación en la península ibérica obedeció, al parecer de Enrique Orduña Rebollo, a los siguientes factores:

- i) Al amplio analfabetismo y a la incultura generalizada de la población, lo que posibilitó la existencia de poderes intelectuales y religiosos anclados en el pasado, circunstancia que propiciaba la lucha por el control del poder local entre los representantes del centralismo borbónico y las resistencias del régimen señorial.¹³³

¹³¹ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Pág. 14.

¹³² Ibid., Pág. 54.

¹³³ Ibid., Págs. 14 a 17.

- ii) A que la sociedad española mantenía un componente fuertemente rural, sujeto a las presiones de las oligarquías locales, las cuales a merced de la compra de cargos y oficios, detentaban de generación en generación, estableciéndose una situación de verdadero caciquismo.¹³⁴
- iii) A las necesidades ocasionadas por la guerra, las que demandaban una reorganización profunda de la administración española, tanto en la cúspide del Estado como en sus niveles intermedios de carácter provincial.¹³⁵

En vista de lo expuesto, a comienzos del siglo XVIII, el reformismo borbónico, entre otras medidas adoptadas, decidió institucionalizar una instancia territorial intermedia con un agente gubernamental al frente, esto es, los Intendentes, servidores periféricos de nombramiento real, con capacidad decisoria en su jurisdicción territorial y sujeto al control de un órgano superior de gobierno¹³⁶, quienes a diferencia de los funcionarios locales, se encontrarían sujetos a movilidad del Rey, expectantes sobre los posibles méritos que beneficiarían su carrera, o las incidencias negativas que pudiesen tener un resultado adverso en su carrera administrativa.¹³⁷

¹³⁴ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Págs. 14 a 17.

¹³⁵ Ibid., Pág. 49.

¹³⁶ Ibid., Pág. 49.

¹³⁷ Ibid., Pág. 16.

Fue la Ordenanza del año 1718 la que introdujo a los Intendentes en ciudades que hasta entonces eran gobernadas por Corregidores, asumiendo la nueva figura las atribuciones de la antigua, mas solo en las provincias, manteniéndose la autoridad del Corregidor en las restantes poblaciones¹³⁸. Si bien fueron teóricamente concebidos como funcionarios con funciones de finanzas, policía, justicia y guerra en la instrucción del año 1712, en la instrucción de 1718 se les encomendaron funciones en su mayoría del ámbito militar¹³⁹, lo que se explica por la situación bélica que atravesaba España en dicha época. Las facultades que les fueron otorgadas fueron las siguientes:

i.- Guerra:

- Reclutamiento de tropas.
- Control y autorización de repartimientos para el sostenimiento de las tropas.
- Controlar a los Comisarios de Guerra para evitar fraudes en las revistas con el falseamiento de las plazas presentes.
- Los corregidores, los alcaldes y justicias locales tenían la obligación de comunicarle cada semana o cada quince días acerca de los

¹³⁸ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Págs. 60 y 61.

¹³⁹ Ibid., Págs. 51 y 62.

movimientos de tropas, incidencias o agravios ocasionados por las mismas en sus respectivas jurisdicciones.

ii.- Justicia:

- Estaban a cargo del mantenimiento de la ley, el orden y la prevención de la opresión en la provincia.
- Estaban facultados para suspender procedimientos judiciales, en los cuales se ocultaren afanes de pleitear sin existir causa ni razón que lo justificase, teniendo como límite la gravedad o el interés comprometido en el juicio.

iii.- Hacienda:

- Dirigían la recaudación y administración de los impuestos y rentas que perteneciesen al Consejo de Hacienda.
- Debían tomar cada tres meses las cuentas de los Tesoreros de los Partidos y remitir copia a la Superintendencia de Hacienda.

iv.- Policía:

- Elaboración de censos.
- Efectuar un estudio geográfico de la provincia.
- Fomentar la industria, la ganadería, la agricultura, los regadíos, el caballar, la construcción de caminos y puentes, la sanidad pública, el urbanismo y la protección monetaria.

- Fomentar la vigilancia en edificios, graneros y archivos.
- Realizar visitas periódicas de inspección a todas las villas y lugares para informar de la situación al Rey, pudiendo nombrar un subdelegado en cada villa del Partido para que colaborase en sus funciones.

El rango del Intendente era el más alto en su jurisdicción territorial en el ámbito civil, en el militar después del capitán general, y en el judicial después de los presidentes de las Chancillerías y Audiencias, detentando así prerrogativas judiciales, por lo que en virtud de sus atribuciones transmitían las normas e instrucciones emanadas del gobierno y generaban a su vez, órdenes de carácter local.¹⁴⁰

Sin embargo, en el año 1721, y debido, entre otras razones, a las quejas del Consejo de Castilla, de los estamentos judiciales y de los corregidores en contra de la institución de los Intendentes, les fueron, en principio, retiradas a estos últimos, algunas de las competencias judiciales, y posteriormente mediante decreto recogido en cédula de 1 de marzo del mismo año, fueron abolidas las Intendencias en todas las provincias donde no hubiesen tropas, retirándoseles simultáneamente sus atribuciones en materia de hacienda conferidas por la Instrucción de 1718.¹⁴¹ Se

¹⁴⁰ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit. Pág. 55.

¹⁴¹ Ibid., Pág. 72 y 73.

mantuvieron en todo caso las Intendencias de Guerra con todas sus prerrogativas, teniendo a su cargo el control de las rentas reales así como amplios poderes discrecionales, manteniendo así prácticamente todas las atribuciones de la Instrucción de 1718.¹⁴²

Bajo el reinado de Fernando VI, quien llevó adelante una política de paz y fomento, se consideró nuevamente la necesidad de complementar la administración periférica provincial a través de los Intendentes, debido al proceso de reconstrucción impulsado por el monarca.¹⁴³ Para esto se les asignaron nuevamente facultades en materia de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra, detentando el cargo de Corregidor aquellos Intendentes a cargo de las capitales provinciales (presidiendo en esos casos el Ayuntamiento), reservándose el Rey la facultad de elegir y nombrar a los que estimase convenientes, sin plazo temporal y disponiendo de su movilidad, y quedando subordinados y bajo la dependencia de los Tribunales Superiores en lo que correspondiese en el ámbito jurisdiccional.¹⁴⁴

Las principales facultades que les fueron atribuidas en las materias de justicia, policía, hacienda y ejército en dicha oportunidad fueron las siguientes:

¹⁴² Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Págs. 74 y 75.

¹⁴³ Ibid., Pág. 77.

¹⁴⁴ Ibid., Pág. 83.

i.- Justicia:¹⁴⁵

- Mantener la paz en los pueblos de su provincia.
- Evitar que las Justicias de los pueblos procediesen con parcialidad, pasión o venganza, pudiendo advertir y apercibirlos para el recto y ecuánime cumplimiento de sus competencias.
- En caso de inobservancia por parte de las justicias, debían dar cuenta al Tribunal Superior para que se corrigiesen y castigasen las desviaciones de la Justicia local, mas no podían interrumpir ni terminar el procedimiento.
- Debían vigilar y velar por la breve y adecuada tramitación de las causas, sin molestias a las partes ni percepción abusiva de derechos, apercibiendo en caso de infracción, y remitiendo los antecedentes a los Tribunales pertinentes si el apercibimiento resultase insuficiente.
- Debían vigilar y velar por la correcta actuación de los Jueces de Residencia, apercibiéndolos en caso de infracción, y remitiendo los antecedentes al Gobernador del Consejo de Castilla si el apercibimiento resultase insuficiente.
- Tenían a su cargo la inspección y control sobre las visitas de los Corregidores a los pueblos de su distrito.

¹⁴⁵ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Págs. 85 a 90.

- Debían verificar y controlar el cumplimiento de las normas de actuación de los escribanos públicos.
- Debían poner en conocimiento de los Tribunales y sus Ministros los sucesos cuya trascendencia fuese notable, no obstante que ciertos asuntos graves debían comunicarse directa y reservadamente a las Secretarías de Despacho.

ii.- Policía:¹⁴⁶

- Debían adoptar las medidas necesarias para que un ingeniero formase un mapa provincial.
- Debían erradicar la existencia de vagabundos, incorporándolos al ejército en caso de haber reclutas forzosas, y de no haberlas, debían incorporarlos a las obras públicas locales, sancionando a los díscolos y reincidentes.
- Debían remitir a los vagabundos, enfermos e impedidos a las Casas de Misericordia.
- Debían fomentar en los pueblos las fábricas de paños, ropas, papel, lienzos, vidrio, jabón, crías de sedas, establecimientos de telares y demás industrias.
- Debían incentivar la cría de ganado, vacuno y caballar.

¹⁴⁶ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit. Pág. 90 a 94.

- Debían preocuparse de los montes y plantíos, a efectos de proveer de materia prima a la Armada, proveer combustible para la industria incipiente, y hermostrar los pueblos.
- Debían preocuparse de mejorar las canalizaciones de los ríos para destinar el agua a regadíos o fines industriales en molinos y batanes.
- Debían vigilar que los Justicias de los pueblos cuidasen, dentro de sus atribuciones, de los puentes y caminos, evitando que los agricultores invadiesen los terrenos públicos.
- Debían vigilar que los Justicias de los pueblos señalizaran los caminos y las sendas, con las indicaciones que fueren pertinentes.
- Debían vigilar que los Corregidores de partido y los Subdelegados se encargasen de las posadas, previendo la existencia de los víveres, camas y habitaciones necesarias.
- Debían instar a los Justicias de los pueblos para que velasen por la seguridad ciudadana, a efectos de que reconociesen permanentemente los campos, montes y bosques a efectos de evitar incidentes y asaltos.
- Debían instar a los Justicias para que velaran por la limpieza, ornato, igualdad y empedrados de las calles, por la armonía del espacio público, y por la seguridad respecto de los edificios que

amenazaren ruina, obligando a sus dueños a reparar, y ante la negativa, a vender el predio.

- Debían elaborar un estado mensual al Rey y al Gobernador del Consejo de Castilla, de los frutos y cosechas de cada provincia a fin de poder regular los mercados y mantener existencias en los depósitos de cereales.
- Debían efectuar visitas ordinarias a las platerías, tiendas y demás establecimientos para evitar los abusos y deficiencias en la ley de las monedas.

iii.- Hacienda:¹⁴⁷

- De su cargo dependían todas las rentas reales, debiendo vigilar que los encargados de la recaudación cumplieran con los plazos para efectuar los ingresos, supervisando a su vez el proceso recaudatorio.
- Debían averiguar la forma y justificación de los Justicias de los pueblos cuando procedían a elaborar las exacciones y los Repartimientos, pudiendo revisar los repartos a solicitud de los agraviados.
- Debían evitar que se evadieran impuestos por medio de cesiones, donaciones o ventas fingidas y fraudulentas, encontrándose

¹⁴⁷ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit. Pág. 94 a 98.

facultados para requerir a los escribanos a efectos de que informasen este tipo de transacciones para averiguar posibles fraudes.

- Tenían la reserva exclusiva de la jurisdicción contenciosa en materia de Rentas, debiendo inhibirse todas las demás Justicias, excepto el Consejo de Hacienda que conocía de los recursos y reclamaciones.
- Tenían la jurisdicción exclusiva en los laudemios de bienes, así como en las causas de Rentas Generales, Tabaco y Estafetas, negocios de Moneda y Comercio y causas de fraudes contra las Rentas Generales y del Tabaco, excluyéndose las Regalías de la Corona.
- Debían controlar los privilegios de las Ferias y Mercados francos para evitar los abusos.
- Tenían la exclusiva responsabilidad en el cumplimiento de las Reales Cédulas referentes a la Hacienda, respecto de todos los habitantes de la provincia, incluso de los Capitanes Generales y Comandantes de las Tropas.
- Eran responsables del buen uso de las armas, no pudiendo hacer ostentación de ellas ni utilizarlas para coaccionar a las personas.
- Estaban facultados para elegir escribanos discrecionalmente en aquellos lugares donde las escribanías no estuviesen enajenadas.

iv.- Ejército:¹⁴⁸

- Estaban a cargo de toda la administración económica militar.
- Debían encargarse del alojamiento de las tropas.
- Debían encargarse de la fabricación de armas en las Maestranzas.
- Debían reparar las fortificaciones, los cuarteles y los almacenes.
- Debían estar presentes en los Consejos de Guerra o Juntas para disponer de información puntual y directa sobre todos los asuntos militares.

d) La introducción de las Intendencias en América:

El proceso de reformas implantadas por los Borbones en la metrópoli durante el siglo XVIII arribó a América en la segunda mitad del siglo, y dentro de estas reformas se encontraba el establecimiento de las Intendencias. Con excepción de la Intendencia de La Habana, que se estableció en 1764, el resto fue instituido entre los años 1776 y 1786, formando parte importante del proceso centralizador del Reino impulsado por la Corona.

Las Intendencias se erigieron sobre la estructura territorial de la América española del siglo XVIII, que se dividía en cuatro virreinos y en

¹⁴⁸ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit. Pág. 98.

cinco Capitanías Generales, a saber, Nueva España, Nueva Granada, Perú, Río de la Plata, Puerto Rico, Cuba, Guatemala, Caracas y Chile, respectivamente. Las Instrucciones de Intendentes americanas se basaron en las normas peninsulares de los años 1718 y 1749, adaptándolas a sus propias realidades y abarcando la gran mayoría de ellas las cuatro ramas, esto es, hacienda, guerra, policía y justicia.¹⁴⁹

El 28 de enero de 1782 se promulgó la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires. En su preámbulo el monarca dispuso que el establecimiento de los Intendentes tenía por objeto que éstos “gobiernen aquellos Pueblos y Habitantes en paz y justicia...cuiden de su policía y recauden los intereses legítimos de mi Real Erario...”. Su fundamento y apoyo legal se encontraba en las Leyes de Indias y en las Ordenanzas peninsulares de 1718 y 1749.¹⁵⁰ La Ordenanza dividió el virreinato en ocho Intendencias que constituyeron las nuevas provincias así como su demarcación, en tanto que los nombramientos de los Intendentes quedaron reservados al Rey al igual que en la península. En opinión de la profesora argentina María Laura San Martino de Dromi,¹⁵¹ los Intendentes eran los agentes naturales del Monarca, en otras palabras, los

¹⁴⁹ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit. Pág. 144.

¹⁵⁰ Ibid., Pág. 148.

¹⁵¹ SAN MARTINO DE DROMI, Laura. Constitución Indiana de Carlos III, La Real Ordenanza de Intendentes de 1782. Buenos Aires, Argentina, Editorial Ciudad Argentina, 1999, Pág. 40.

representantes políticos del gobierno de la metrópoli, en las materias encomendadas por cierto. Complementando lo expuesto, la profesora María Teresa Cobos Noriega sostiene que la misión de los Intendentes era contrarrestar el poder local y desdibujar su estatura política.¹⁵²

La distribución de competencias en virtud del elemento materia que fue utilizada por la Ordenanza ya se encontraba consagrada, en términos generales, en las Leyes de Recopilación de los Reinos de Indias¹⁵³. Las materias en las que era competente el Intendente abarcaban las causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra, tal como se le habían asignado por las Ordenanzas de 1718 y 1749.

En materia de Justicia, el Intendente debía mantener la paz, detentaba la totalidad de la jurisdicción administrativa, incluyendo aquella relacionada con la Real Hacienda, vigilaba los trámites de los juicios de residencia, cuidaba que se despachasen con rapidez los asuntos conforme a estricta justicia, instruía secretamente a los jueces sobre los abusos cometidos, verificaba el cumplimiento de las leyes e instrucciones por parte de los jueces subalternos y en caso de irregularidades estaba facultados para amonestarles. Además, presidía el Cabildo y ejercía un control presupuestario sobre los municipios, con facultades para modificar o

¹⁵² COBOS NORIEGA, María Teresa. El Régimen de Intendencias en el Reino de Chile Fase de Implantación 1786-1787. *Revista Chilena de Historia del Derecho* (7): 85-106, 1978, pág. 86.

¹⁵³ SAN MARTINO DE DROMI, Laura. Op. Cit. pág. 34.

suprimir las partidas de gastos que les pareciesen excesivas o superfluas.¹⁵⁴

En materia de Policía, se le encomendó confeccionar, a través de ingenieros o en ausencia de estos a personas de conocimientos, instrucción y honradez, mapas topográficos provinciales. También debía recopilar información sobre la producción mineral, vegetal y animal, así como respecto de la industria, el comercio, los ríos navegables, etc. Debía además estudiar la posibilidad de realizar obras públicas, tales como apertura de canales, navegabilidad de los ríos, construcción de caminos, mejora de los puertos, etc. Se le encargó erradicar la ociosidad de los indios a través de premios y exhortaciones en lugar de utilizar castigos y medios de represión, y erradicar también los vagabundos y mendigos mediante el reclutamiento. Debía preocuparse del fomento de la agricultura, la ganadería, la minería y el comercio, además de la conservación de los caminos y puentes, la seguridad de los mismos, dotación de alojamientos, etc. Se regulaban sus facultades en materia de urbanismo y su deber de velar por el abastecimiento de la provincia, así como el control de la ley de las monedas y las medidas que debía tomar para evitar falsificaciones y otras irregularidades.¹⁵⁵

¹⁵⁴ SAN MARTINO DE DROMI, Laura. Op. Cit., Págs. 42 a 45.

¹⁵⁵ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Págs. 155 a 158.

En materia de Hacienda detentaba la dirección universal de todas las Rentas de la Real Hacienda existentes en la provincia o las que en el futuro existiesen, controlando todo lo relacionado con ellas. En el comercio marítimo estaba encargado de verificar el tráfico mercantil desde las provincias hasta los puertos de Montevideo y Buenos Aires, debiendo todos los productos que salían estar en las guías expedidas por las Intendencias de las provincias de origen.¹⁵⁶

Finalmente, en materia de Guerra estaba a cargo de suministrar al ejército de víveres, pertrechos, armamento, transporte, alojamientos, etc., o sea, detentaban facultades administrativas y económicas.¹⁵⁷ Como se puede apreciar, carecía de mando efectivo sobre la tropa.

e) Período Colonial en la Capitanía General de Chile:

Durante la época colonial, Chile tuvo el estatus de Capitanía General, y dependía directamente del Virreinato del Perú y del Rey de España. El poder ejecutivo colonial residía en el Gobernador, Jefe del Gobierno Civil, Capitán General, Jefe de las Fuerzas militares, Presidente del Reino de Chile y como tal, Presidente de la Real Audiencia. Era en la colonia el

¹⁵⁶ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit. Pág. 158 a 159.

¹⁵⁷ Ibid., Pág. 159.

representante directo del monarca en lo que hoy es la República de Chile.¹⁵⁸

La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires fue implementada con pequeñas variantes en la Capitanía General de Chile en el año 1786, creándose las Intendencias de Santiago y Concepción,¹⁵⁹ sin perjuicio que en el año 1784 fue creada la Intendencia de Chiloé la cual dependía directamente del Virreinato del Perú y no formaba parte del Chile Colonial desde el año 1768.¹⁶⁰

Tal como acabo de señalar, el Reino de Chile fue subdividido en dos Intendencias por el entonces Gobernador y Capitán General don Ambrosio de Benavides Medina, mediante Bando de fecha 14 de junio de 1786 que ejecutó la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires en nuestro país, y en él se reiteraron las ideas matrices de la implantación del sistema intendencial en España, a saber, que los pueblos se gobiernen en paz y en justicia, el adelanto de la policía, la promoción de la agricultura, el comercio, la industria y la minería, la mejora en el inmediato mando de los dominios de la Corona y su buen orden, felicidad y concierto en todos

¹⁵⁸ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., págs. 15 y 16.

¹⁵⁹ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit. Pág. 164.

¹⁶⁰ BRAVO LIRA, Bernardino. Op. Cit., pág. 200.

los ramos.¹⁶¹ Esta subdivisión del Reino en dos Intendencias sólo fue aprobada por Real Cédula de fecha 6 de febrero de 1787.¹⁶²

La Intendencia de Santiago recayó en el propio Gobernador y Capitán General don Ambrosio Benavides, en tanto que la Intendencia de Concepción recayó en don Ambrosio Higgins,¹⁶³ quien a la muerte del primero sería nombrado Gobernador y Capitán General del Reino, siendo reemplazado como Intendente de Concepción por don Francisco de la Mata Linares.¹⁶⁴

En palabras de don Ambrosio Higgins, la ordenanza bonaerense contenía todo “lo necesario para ser feliz a un hombre y dar consideración a una nación”, toda vez que su articulado reglaba, a su juicio, a “la perfección, la autoridad, jurisdicción y sus obligaciones de los jefes”.¹⁶⁵

Las Intendencias del Reino de Chile estaban a su vez divididas en Partidos a cargo de un Subdelegado, representante de la autoridad del Intendente y eran la sede de un cabildo o ayuntamiento. En un principio, los Cabildos fueron nombrados por los Gobernadores, posteriormente el Cabildo saliente designaba los miembros del que debía sucederles, y al final de la colonia, se vendían en pública subasta las varas de Alcalde y

¹⁶¹ COBOS NORIEGA, María Teresa. El Régimen, Op. Cit., pág. 102.

¹⁶² BRAVO LIRA, Bernardino. Op. Cit., pág. 204.

¹⁶³ Ibid., pág. 203.

¹⁶⁴ COBOS NORIEGA, María Teresa. El Régimen, Op. Cit., pág. 98.

¹⁶⁵ SAN MARTINO DE DROMI, Laura. Op. Cit., pág. 20.

Regidor. Los cabildos tenían a su cargo la administración local o municipal y son por consiguiente los antecedentes de nuestras actuales municipalidades.¹⁶⁶ A diferencia de los antiguos Corregidores que detentaban sólo facultades de justicia y de policía, los Subdelegados de los Intendentes ejercerían sus funciones en las cuatro materias ya señaladas precedentemente.¹⁶⁷ Como es posible apreciar, el régimen de la colonia era absolutamente centralizado política y administrativamente.¹⁶⁸

Veinticuatro años después de la implantación del régimen de Intendencias en nuestro país, comenzó el proceso de la emancipación de Chile del Imperio español, no obstante lo cual el instituto de las Intendencias no desapareció, sino que ocurrió todo lo contrario, ya que tal como sostiene la profesora María Teresa Cobos, la institución fue “receptada por la República; reformada se la incorpora en sucesivas constituciones, hasta proyectarse en nuestros días”.¹⁶⁹ Lo particular de la situación también es señalado por el profesor Enrique Orduña Rebollo, quien expone como “un hecho sumamente peculiar (...) que un alto empleado de la administración borbónica del siglo XVIII, del Antiguo Régimen, obtuviese reconocimiento constitucional, incluso con el mismo

¹⁶⁶ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., pág. 16.

¹⁶⁷ COBOS NORIEGA, María Teresa. El Régimen, Op. Cit., pág. 93.

¹⁶⁸ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., pág. 17.

¹⁶⁹ COBOS NORIEGA, María Teresa. El Régimen, Op. Cit., pág. 85.

nombre hasta el día de hoy, lo que contrasta con la mayoría de las instituciones del Antiguo Régimen que no tienen cabida en un sistema basado en la división de poderes.”¹⁷⁰

f) Los Reglamentos Constitucionales de la Patria Vieja:

A juicio de la literatura de la época, los documentos constitucionales que fueron dictados durante el convulsionado período independentista, distan mucho de tener el carácter de una constitución, sino que serían simples bosquejos reglamentarios, en general faltos de ideas políticas y, sobre todo, de orientaciones fijas,¹⁷¹ lo que se puede apreciar en el hecho de que regularon escasamente los deberes y atribuciones de las autoridades que se encontraban a cargo de los partidos, provincias e intendencias en que se dividía el país.

El primer documento constitucional chileno, cuya autoría se atribuye a don Juan Egaña, fue denominado como la “Declaración de los Derechos del Pueblo de Chile consultada en 1810”, y se limitó a reconocer la soberanía de Fernando VII, a promover la unión de los países americanos para proveer a su seguridad interior y exterior y a conformar un Congreso en que estuviesen representados los países americanos.¹⁷²

¹⁷⁰ Ver ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Op. Cit., Págs. 266 y 267.

¹⁷¹ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Págs. 19 y 20.

¹⁷² Ibid., Pág. 20.

Posteriormente, fue dictado el “Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile del 14 de agosto de 1811”, mediante el cual se pretendió consagrar el principio de la División de Poderes, otorgando funciones de gobierno y administración al Congreso y entregando a la Junta de Gobierno facultades meramente ejecutivas de las resoluciones que dictaba el Congreso, no efectuándose pronunciamiento alguno en lo relativo a la división territorial del poder en el país. Sin embargo, la disolución del Congreso y el Golpe de Estado de José Miguel Carrera generaron un conflicto entre Santiago y la provincia de Concepción que estuvo cerca de configurar un enfrentamiento armado entre las facciones independentistas. La tensión fue superada con la firma de un acuerdo o convención entre los representantes de Concepción y Santiago el 12 de enero de 1812, denominada como “Proyecto de Convención Provisional”. El proyecto creaba un Senado que estaría compuesto por seis miembros, a saber, dos por cada provincia, para que en acuerdo resolviesen los negocios de la paz y la guerra, el cuño y valor de la moneda, alianzas y tratados de comercio, entre otras materias. Además, contenía una declaración que reconocía una igualdad entre las provincias: “Residiendo la soberanía en el pueblo, el de cada provincia la tiene en su territorio y ninguna tiene derecho para exigir de la otra sumisiones y deferencias perjudiciales, hijas de la tiranía. Su unión, su fraternidad y su independencia deben fundarse en su mutua utilidad y

convenciones. Si contra estos principios sagrados, alguna intenta hacer a la otra la guerra, comete un crimen de usurpación y de agresión. La provincia amenazada o atacada podrá defenderse y solicitar auxilios que la sostengan en sus derechos, en caso que los necesite”.¹⁷³

Diez meses más tarde, en el “Reglamento constitucional provisorio del 26 de octubre de 1812”, cuya preparación se adjudica a don Agustín Vial,¹⁷⁴ se reconoció la soberanía de Fernando VII, aunque se negó la eficacia de las resoluciones dictadas fuera del país, y aparecieron las primeras ideas de garantías constitucionales. En lo relativo a la división territorial del poder, si bien no se reguló ni orgánica ni sistemáticamente, sí se dispuso lo siguiente:

- 1) De acuerdo con lo establecido en los artículos 7° y 8°, el Gobierno requería del dictamen del Senado -que se encontraba compuesto por dos miembros de la provincia de Concepción, dos de la provincia de Coquimbo y tres de Santiago- para resolver los grandes negocios que interesaran a la seguridad de la Patria, entre las cuales se comprendía la decisión de las desavenencias que se generaran entre las

¹⁷³ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El Federalismo en Chile, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (191): 47-76, 1992, pág. 58 y 59.

¹⁷⁴ Ver BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Constitución Política y Leyes Complementarias, Segunda Edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1958, pág. 114.

provincias, la provisión de los empleos de Gobernadores y jefes de todas clases y la creación de nuevas autoridades.¹⁷⁵

- 2) Se consagró con rango constitucional a las tres provincias que conformaban al país en su artículo 10°, a saber, Concepción, Coquimbo y Santiago. Cabe recordar que la provincia de Coquimbo ya había sido creada por mandato de don José Miguel Carrera el 23 de septiembre de 1811, siendo su primer Intendente don Tomás O'Higgins, primo de don Bernardo O'Higgins.¹⁷⁶
- 3) Se reconoció a nivel constitucional a los Cabildos, al señalar en su artículo 12° que serían órganos electivos.

Como es posible apreciar, el documento constituyente de 1812 contemplaba la posibilidad de que las provincias experimentaran desavenencias entre sí, lo cual implicaba que eran consideradas por la carta fundamental como entidades capaces de manifestar su voluntad, pudiendo estas eventualmente experimentar conflictos que debían ser resueltos por el Gobierno previo dictamen del Senado. Por su parte el Gobierno requería de la venia del Senado, formado por dos representantes de Concepción, dos de Coquimbo y tres de Santiago, para resolver los asuntos de interés nacional, por lo que en gran medida estaba sujeto al control provincial, sin perjuicio de que la disparidad en el número de

¹⁷⁵ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El Federalismo, Op. Cit., pág. 61.

¹⁷⁶ Ibid., pág. 57.

representantes entre las provincias del norte y del sur con Santiago¹⁷⁷ fue uno de los factores que contribuyó a la resistencia del Reglamento en los extremos del país. El documento denominado como “Proyecto de Convención Provisional” de enero de 1812 evidencia el hecho de que en dicha época la idea de entidades territoriales dotadas de voluntad y en igualdad de condiciones no era extraña para los líderes del movimiento independentista.

Al año siguiente, el “Proyecto de constitución de 1813”,¹⁷⁸ elaborado por don Juan Egaña, el cual no fue sancionado ni aplicado, disponía la creación de “tres autoridades: el Gobierno, depositario de los poderes ejecutivo y legislativo, compuesto por un Presidente y dos cónsules; las Juntas Cívicas que eran de dos clases: provinciales y una Junta Cívica Gubernativa, especie de cuerpo consultivo que residía en Santiago; y el Tribunal de Censura, compuesto de quince personas, encargado de la tutela de la República y de poner veto a las resoluciones de las otras autoridades”.¹⁷⁹ Cabe señalar que el proyecto fue considerado impracticable por lo que quedó en el terreno meramente especulativo.

Finalmente, en esta etapa fue dictado “El reglamento para el gobierno provisorio del 17 de marzo de 1814”, el cual debido a la apremiante

¹⁷⁷ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El Federalismo, Op. Cit., pág. 62.

¹⁷⁸ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., pág. 23.

¹⁷⁹ Ibid., pág. 24.

situación vivida por los patriotas en ese entonces, concentró las facultades de la Junta de Gobierno en un Director Supremo, el cual fue catalogado por la literatura como un reglamento constitucional centralista,¹⁸⁰ y se limitó a señalar en el ámbito de la división territorial del poder que el Director Supremo debía ser sucedido por el Gobernador Intendente de provincia en caso de ausencia, enfermedad o muerte del primero. La vigencia de este reglamento constitucional llegó a su fin con la “revolución de Carrera del 17 de Mayo de ese año”.¹⁸¹ Posteriormente, el Desastre de Rancagua acaecido el 1° y 2 de octubre de 1814, puso fin al período de la independencia denominado como “La Patria Vieja” para dar paso a la Reconquista española.¹⁸²

g) La Patria Nueva:

El día 10 de agosto del año 1818, cuatro meses después de la batalla de Maipú, don Bernardo O’Higgins Riquelme publicó el Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile, con el objeto de otorgar estabilidad institucional a la naciente República chilena. O’Higgins estaba convencido de que “era indispensable una autoridad central fuerte y capacitada para reprimir la conspiración y el trastorno siempre latentes,

¹⁸⁰ HUNEEUS GANA, Antonio. La Constitución de 1833 Ensayo sobre nuestra historia constitucional de un siglo, Santiago, Splendid, 1933, Pág. 19.

¹⁸¹ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 23.

¹⁸² Ver BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 115.

formar hábitos políticos y consolidar el orden todavía vacilante”,¹⁸³ para lo cual radicó el Poder Ejecutivo en la figura del Director Supremo del Estado de Chile, funcionario de carácter vitalicio, facultado para vetar las resoluciones del Senado, entre otras atribuciones,¹⁸⁴ siendo catalogado por algunos como una dictadura legal.¹⁸⁵

Esta nueva Constitución dispuso la división del Estado chileno en tres provincias: Santiago como capital en el centro, Concepción en el sur y Coquimbo en el norte. De esta manera, la división administrativa del país mantuvo la forma establecida durante la Patria Vieja.¹⁸⁶ Además el constituyente se encargó de fijar las normas que regularon las funciones y atribuciones de los Gobernadores Intendentes de provincias, máximas autoridades de las mismas, y de sus Tenientes Gobernadores. A estos funcionarios no sólo se les otorgaron atribuciones de carácter político y administrativo, sino que además detentaban potestades jurisdiccionales. Así, el artículo 3.0 del capítulo IV señalaba que “Los Gobernadores Intendentes y sus Tenientes son unos jueces ordinarios, a cuyo conocimiento pertenecen los negocios contenciosos, y deberán dirigirse por el código respectivo, en lo que no se oponga a esta Constitución, ni al sistema establecido; pues en este caso se consultará con el Senado”. El

¹⁸³ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit., Pág. 20.

¹⁸⁴ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 26.

¹⁸⁵ BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 116.

¹⁸⁶ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 26.

artículo 4.0 por su parte señalaba que “Será privativo de los Gobernadores Intendentes el conocimiento de las causas de policía y hacienda, que resolverán en primera instancia.” El artículo 2.0 estableció el ámbito territorial en el que estos funcionarios ejercerían sus atribuciones, señalando que la jurisdicción de cada Gobernador Intendente se extendería a todo su distrito, y en cuanto a sus Tenientes Gobernadores estableció que estos debían sujetarse a los Gobernadores Intendentes y a sus inmediatos jefes, en las materias de gobierno que se dirijan a la seguridad, al bien y a la felicidad del Estado.

La estructura jerárquica quedó determinada por el artículo 8.0, el cual señalaba que los Tenientes Gobernadores eran los subalternos de los Intendentes de provincia.

El mecanismo de elección y nombramiento de los funcionarios subalternos del Poder Ejecutivo, se encontraba regulado en el Capítulo V de la referida Carta Fundamental. En este se señalaba que la facultad de elegir a los Gobernadores, Tenientes y Cabildos, se encontraba radicada en la capital y en las respectivas ciudades y villas que pertenecieran al Estado, eso sí, luego de que el Senado con acuerdo del Director Supremo lo tuvieren por conveniente, y el Senado metodizara el reglamento respectivo. A su vez, la elección de los Gobernadores militares de Valparaíso, Talcahuano y Valdivia quedó radicada en el Director Supremo.

No obstante lo expuesto, la elección de los Gobernadores Intendentes jamás se materializó en la forma prescrita por la carta fundamental, ya que en una primera oportunidad el Senado estimó imposible conciliar el sistema electoral con la eficacia gubernativa decidiendo aplazar la elección, por lo que estos funcionarios continuaron siendo designados por el Director Supremo, lo que provocó el descontento de las provincias, y en una segunda oportunidad, el 3 de septiembre de 1821, fue el propio Director Supremo quien se negó a cumplir con el mandato constitucional a requerimiento del propio Senado.¹⁸⁷

Finalmente, el Capítulo VI reguló a los Cabildos. Estos, al tenor de lo señalado en el artículo 2.0 de dicho capítulo debían “fomentar el adelantamiento de la población, industria, educación de la juventud, hospicios, hospitales y cuanto sea interesante al beneficio público.” El artículo 4.0 por su parte señaló que les correspondería también la policía urbana. Además, privativamente, debían recaudar los impuestos de los habitantes de las respectivas ciudades y villas, lo cual debían invertir en beneficio público, conforme a las necesidades ocurrentes y reglamentos que rigiesen en el momento. En aquellos casos en que la utilidad común exigiese nuevos gastos en obras públicas, debían informar al Supremo Gobierno, en el cual residía la Superintendencia respecto de los Cabildos.

¹⁸⁷ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El Federalismo, Op. Cit., pág. 66.

Finalmente, en cada Cabildo debía elegirse un Censor, funcionario encargado de velar por la observancia de la Constitución y las leyes, debiendo informar las transgresiones hasta dos veces al Gobernador, y en caso de no obtener de éstos la reparación pertinente, debían oficiar al Senado. A la luz de los antecedentes es forzoso concluir que el constituyente “garantizaba la libertad de los Cabildos y les aseguraba la independencia necesaria en la administración de los asuntos municipales”.¹⁸⁸

Debido al tenso clima político institucional generado a raíz de la fuerte concentración de atribuciones en la persona de Bernardo O’Higgins en su calidad de Director Supremo, éste procedió a “dictar una nueva constitución, para lo cual hizo elegir un congreso constituyente que aprobó, casi sin modificaciones, el proyecto que le fue presentado, obra del doctor don José Rodríguez Aldea”.¹⁸⁹ De esta manera, el día 30 de octubre de 1822 fue promulgada una nueva Constitución Política, la cual de acuerdo a lo señalado en su mensaje, abrazó los principios de “división e independencia de los poderes políticos, el sistema representativo, la elección del primer magistrado, la responsabilidad de los funcionarios y las garantías individuales.”

¹⁸⁸ DE LA MAZA, Joselin. Apuntes para un estudio sobre la Organización Local en Chile, Santiago, Imprenta y Encuadernación Claret, 1917, pág. 54.

¹⁸⁹ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., pág. 27.

Su Título VI, encargado de regular el “Gobierno Interior de los Pueblos”, se subdividió en 2 capítulos: “de los Jueces Mayores”, y “de los Cabildos”.

El artículo 142 se encargó de abolir las Intendencias, y declaró que el territorio nacional se dividiría en Departamentos, los que a su vez se dividirían en Distritos. Cada Departamento debía estar a cargo de un juez mayor con el nombre de Delegado Directorial, el cual tenía las siguientes características:

- i) Eran nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Poder Legislativo, debiendo regirse en su actuar conforme a las normas de la Ordenanza de Intendentes en lo que fuese posible mientras no fuese dictado el reglamento que normara su actuar (art. 144).
- ii) Debían mandar en lo político y en lo militar dentro de las demarcaciones que hasta el momento tenían los partidos, o las que señalare el Congreso (art. 143).
- iii) Les correspondía privativamente el nombramiento de los jueces de distrito, celadores, inspectores y alcaldes de barrio, dentro de su territorio de competencia (art. 153).
- iv) Debían presidir los Cabildos (art. 156).

Por su parte, los Cabildos subsistirían conforme a lo regulado por la Constitución de 1818 hasta que el Congreso determinara su número y sus atribuciones.

Como es posible apreciar, los Delegados Directoriales mantuvieron en su esencia las atribuciones de los Intendentes y de los gobernadores Intendentes, suprimiéndose la autonomía de los Cabildos que había contemplado la Constitución de 1818.

Finalmente, el artículo 107 dispuso que el Poder Ejecutivo debía nombrar todos los años a jueces visitadores de los departamentos, los cuales tenían los siguientes deberes y atribuciones:

- a) Observar el estado de los pueblos.
- b) Oír las quejas de los pueblos.
- c) Informar acerca de las mejoras que pudiesen realizarse, encontrándose autorizados para proveer de pronto remedio en aquellos casos y sujetos a las formalidades que la ley prescribiese.

La supresión de las antiguas provincias y la división de las mismas en departamentos causó fuertes molestias tanto en Concepción como en Coquimbo, generándose uno de los factores decisivos que provocaron la caída de O'Higgins, ya que durante los primeros días de diciembre de 1822 la provincia de Concepción al mando del General Ramón Freire se rebeló en contra de Santiago desconociendo la autoridad del Gobierno central, a la que se sumó semanas más tarde la provincia de Coquimbo.¹⁹⁰

¹⁹⁰ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El Federalismo, Op. Cit., págs. 67 y 68.

Período de ensayos constitucionales

h) La Constitución Moralista:

Habiéndose producido la abdicación de don Bernardo O´Higgins el día 28 de enero de 1823¹⁹¹, un Congreso de Plenipotenciarios –conformado equitativamente por representantes de Coquimbo, Santiago y Concepción- a través del Reglamento Orgánico y del Acta de Unión entre provincias¹⁹², acordó que era conveniente redactar una nueva Constitución, eligiendo al General Ramón Freire como Director Supremo, nombrándosele de manera interina¹⁹³ como Jefe Supremo de la Nación el día 4 de abril, y posteriormente se le nombró en propiedad de su cargo el día 21 de agosto de 1823. Posteriormente Freire convocó a una Convención para elaborar una nueva carta fundamental, y el día 29 de diciembre de ese mismo año, fue promulgada una nueva Constitución Política del Estado de Chile, la que ha sido llamada por la historiografía nacional como la “Constitución Moralista”, cuyo principal -y según algunos exclusivo¹⁹⁴- redactor fue don Juan Egaña Risco, el mismo que había preparado el proyecto de Constitución de 1813.¹⁹⁵

¹⁹¹ BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit. Pág. 117.

¹⁹² Ibid., Pág. 117.

¹⁹³ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit. Págs. 28 y 29.

¹⁹⁴ BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit. Pág. 117.

¹⁹⁵ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 29.

En el artículo 1° de esta nueva Carta Fundamental es posible encontrar lo que sería el primer antecedente expreso –toda vez que de forma previa se había establecido de manera implícita- de la forma del Estado que asumirían las Cartas Fundamentales de nuestra historia republicana. En efecto, dicha norma señaló que “El Estado de Chile es uno e indivisible. La representación nacional es solidariamente por toda la República”, fórmula que sería reproducida de manera muy similar en la Constitución de 1833.

En el Senado quedaron radicadas las facultades de aprobar la distribución de contribuciones entre los distintos departamentos y la de formar ciudades, villas y demarcar de territorios.

Para efectos del Régimen Interior, en su Título XVIII se determinó que el Estado chileno se dividiría gradualmente en gobiernos departamentales, delegaciones, prefecturas e inspecciones.

i.- Los Departamentos:

Estas unidades territoriales se encontraban a cargo del Gobernador Departamental, funcionario nombrado por el Director Supremo con acuerdo del Senado (art. 191). Su duración en el cargo quedó entregada a la voluntad del Director Supremo, aunque sujeto a la censura de la provincia. El constituyente se encargó de señalar en el artículo 201 que eran los subalternos del Directorio en todo lo que dijese relación con

materias gubernativas, militares y económicas en su territorio de competencia.

Las atribuciones conferidas a este órgano eran las siguientes (art. 201):

- 1) Mantener el orden y la seguridad pública.
- 2) Corregir y velar sobre el desempeño de los funcionarios, en su calidad de representantes directoriales.
- 3) Ejercer la intendencia económica sobre la hacienda fiscal y pública.
- 4) Promulgar las leyes y ejecutarlas en sus respectivos distritos.

Les estaba vedado el conocimiento judicial y la prisión de los ciudadanos, salvo que se efectuara momentáneamente y hasta remitirlos a los jueces respectivos. Además, era el asesor en todas las causas por escrito que por ahora se promovieran en las delegaciones y se encontraba a su cargo cuanto perteneciese al Poder Judicial departamental.

En la capital de cada departamento existía un Consejo Departamental, compuesto de un vocal (o de quien lo supliese) nombrado por cada delegación en las asambleas electorales. Se señaló que se renovarían cada 3 años, pudiendo sus miembros ser reelectos.

Este Consejo era presidido por el Gobernador Departamental respectivo, quien era jefe y miembro del Consejo, excepto respecto de la calificación de funcionarios. Sus facultades eran de naturaleza consultiva,

salvo en aquello que la Constitución le concediera expresamente otra prerrogativa.

Sus atribuciones eran las siguientes, conforme a los artículos 210, 211 y 212 de la Constitución:

- 1) Aconsejar al Gobernador en los negocios graves que éste le consulte.
- 2) Ser censor de las Municipalidades y delegados, para instruir de su omisión o exactitud a los respectivos poderes, y destituirlos en su caso con la aprobación de 2/3 de los miembros.
- 3) Representar en cada departamento a la Dirección Económica Nacional.
- 4) Velar sobre la instrucción pública y los establecimientos de misericordia y beneficencia.
- 5) Velar sobre la inversión legal de los caudales públicos.
- 6) Arreglar con el Gobernador el cupo de cada delegación en las contribuciones y pensiones que se impongan al departamento, decidiendo el Gobernador en caso de discordia.
- 7) Nombrar a las Municipalidades de cada distrito con previo informe del respectivo delegado.
- 8) Proponer al Directorio la terna de los delegados de acuerdo con la Constitución.
- 9) Calificar a las personas para los empleos nacionales y provinciales, elegibles en las asambleas electorales.

ii.- Las Delegaciones:

Estas unidades territoriales se encontraban a cargo de un Delegado, funcionario dependiente del gobierno departamental y subalterno del Gobernador en sus respectivas atribuciones. El Delegado era elegido por el Director Supremo, a quien el Gobernador le presentaba una terna formada por el Consejo Departamental, quedando sujeto a la censura de éste último. Duraba cuatro años en su cargo y podía ser reelegido por dos tercios de los votos en las asambleas electorales. Tenía a su cargo el nombramiento de los subdelegados, prefectos e inspectores, los cuales debían ser aprobados o rechazados por el Gobernador.

iii.- Las Prefecturas:

En su artículo 195, el constituyente señaló que “diez casas habitadas” conformaban “una comunidad” a cargo de un inspector, y que diez de estas comunidades conformaban una prefectura, a cargo de un prefecto.

Las prefecturas serían la base política de las costumbres, virtudes, policía y estadística. De acuerdo con el texto de la carta fundamental, formaban una familia regulada por ciertos deberes de mutua beneficencia, debían cuidar y responder de los viciosos, vagos o pobres de su prefectura, debían auxiliarse mutuamente, especialmente en aquellos

casos en que los jefes de familia estuviesen ocupados en la defensa del Estado. Dependían de su respectiva subdelegación.

Las prefecturas estaban a cargo de los prefectos, que eran jueces ordinarios en ciertas materias, y en otras, conciliadores según el reglamento que se dictaría en su oportunidad. Los prefectos, en conjunto con los inspectores y los regidores de educación y policía eran responsables de:

- 1) Los vagos y viciosos.
- 2) La falta de educación e instrucción de todos los chilenos que tuviesen más de diez años de edad.

iv.- Las Inspecciones:

Estaban a cargo de los Inspectores, que eran los subalternos de los prefectos, y debían encargarse más en detalle de las atenciones de éstos (art. 197). Se encontraban a cargo de las comunidades, que de acuerdo con el constituyente en el art. 195 estaban formadas por “diez casas habitadas en la población o en los campos”. Debían hacerse cargo, en conjunto con los prefectos, y los regidores de educación y de policía, de los vagos, de los viciosos, y de la falta de educación e instrucción de todos los chilenos que tuviesen más de 10 años de edad.

v.- Las Municipalidades:

Se ordenó la creación de una Municipalidad en cada delegación, y también en las subdelegaciones que se estimase conveniente, las cuales

se compondrían de no más de doce regidores y de uno o dos alcaldes. Sus miembros eran nombrados por el respectivo Consejo Departamental y confirmados por el respectivo Gobernador Departamental. Sólo podían ser censurados por el Consejo Departamental y suspendidos por el jefe político con remisión de la causa a los Tribunales de Justicia. Las Municipalidades y sus regidores estaban subordinados al jefe político, y éste las presidía.

Los deberes y atribuciones de las Municipalidades eran las siguientes: Cuidar de la policía de salubridad y ornato, de la instrucción, de las costumbres, de la recaudación de las contribuciones, dictar ordenanzas municipales sujetas a la aprobación del Senado y atender a todos los objetos encargados en general al Consejo Departamental.

Las funciones en particular de los miembros de las Municipalidades eran las siguientes:

a) Los alcaldes eran conciliadores donde no existieren jueces de letras; y a falta de estos eran jueces ordinarios, nombrándose allí dos regidores para la conciliación. En la capital no había alcaldes.

b) El regidor decano estaba a cargo de velar por el mérito cívico, y de los demás servicios de los ciudadanos, para dar cuenta al Senado y autoridades respectivas, del cumplimiento de los funcionarios y de la moralidad pública.

c) El segundo regidor debía velar por la educación científica e industrial.

- d) El tercer regidor debía velar por la policía de salubridad, seguridad, ornato, comodidad y recreo, de las cárceles y de los abastos.
- e) El cuarto regidor debía velar por la policía, la seguridad y el arreglo rural.
- f) El quinto regidor debía velar por las artes, los oficios, las fábricas y por todo género de industria.
- g) El sexto regidor era el defensor y protector general de huérfanos y demás personas sin representación civil, ausentes o impedidos. Cuidaba de los hospitales, hospicios, casas correccionales, y de todos los institutos de beneficencia y misericordia.
- h) El séptimo regidor era el síndico o procurador municipal, a cuyo cargo se encontraba la defensa y recaudación de caudales públicos, y la dirección y personería en todas las solicitudes y agencias sobre objetos de prosperidad territorial, ya sea por su oficio, ya por encargo de la Municipalidad.

Como gran novedad institucional, en su Título X el constituyente creó las Asambleas Electorales, reuniones de ciudadanos que tenían por objeto proceder en elecciones, nominaciones y censuras de actos de otros poderes públicos, todo determinado la Constitución. Estas Asambleas tenían el carácter de nacionales o provinciales según si elegían, nominaban o censuraban funcionarios generales para toda la Nación o de un Departamento de ella, y podían participar en éstas todos los chilenos que se presentaran con boletín legal de ciudadanía sin otra calificación.

Su convocatoria se encontraba radicada en el regidor, y a falta de éstos, en un prefecto o en un inspector. A juicio del profesor Carlos Estévez Gazmuri, todo el mecanismo relacionado con las asambleas electorales “parecía calculado para mantener en las provincias y en el país un estado de perpetua y constante agitación”¹⁹⁶. Como puede apreciarse, gran parte de la literatura de la época veía con malos ojos a aquellas instituciones que tuviesen facultades que obstaculizaran o limitaran en cualquier medida las atribuciones del Gobierno central.

En cuanto a la vigencia de esta Carta Fundamental, finalmente y después de una expedición a la isla de Chiloé, fue el propio General Freire quien pidió la derogación de la Constitución por considerarla impracticable, debido al numeroso equipo de funcionarios que habría demandado su aplicación integral. Así, por acuerdo del 21 de julio de 1824, se autorizó al Director Supremo para modificar o suspender la Constitución.¹⁹⁷ De esta manera, la Constitución sólo “rigió seis meses, no se aplicó nunca y fue derogada por ley de Enero de 1825”.¹⁹⁸

Según el profesor Carlos Estévez Gazmuri, es posible encontrar en la Constitución de 1823 conceptos de descentralización administrativa y de autonomía municipal, por lo que más que un gobierno representativo,

¹⁹⁶ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit. Pág. 29.

¹⁹⁷ BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit. Pág. 119.

¹⁹⁸ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit. Pág. 21.

lo que ella creaba era un gobierno directo o semidirecto con marcada tendencia al federalismo, calificándola de sumamente engorrosa y de complicada aplicación, siendo –en sus palabras- un grave defecto que el Ejecutivo no fuese lo suficientemente poderoso para organizar el país. Debido a esta situación, las mismas provincias habrían pedido que su aplicación fuera suspendida.¹⁹⁹

i) El proyecto federal chileno:

Con la desaparición de la Constitución de 1823, las provincias de Coquimbo y Concepción comenzaron a organizarse inspirándose en un ideario federalista. En Concepción, un Cabildo Abierto celebrado el día 20 de abril de 1825 convocó a una Asamblea Provincial para el día 30 de mayo, en la cual se determinó reconocer el carácter de Director Supremo del General Ramón Freire con facultades de proveer en lo ordinario, conforme a las leyes, y en lo extraordinario, urgente y necesario, conforme lo exigiere la salud de la República, a la espera de que se reuniese un Senado que reemplazase al extinto Congreso. Se acordó además que la nueva Constitución que presentase el Senado debía ser sometida a la aprobación de la Asamblea Provincial Penquista de forma previa a su promulgación. A su vez, un Cabildo reunido en Coquimbo el día 22 de

¹⁹⁹ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Págs. 29 y 30.

mayo de 1825 bajo la presidencia del Gobernador Intendente don Francisco Antonio Pinto, acordó convocar a los departamentos del norte para formar un Asamblea Provincial, la cual se reunió el día 2 de julio. En dicha oportunidad, llegaron a la determinación de reservarse la facultad de revisar la futura Constitución Política de la Nación para ratificarla o no según se estimase conveniente. Finalmente, en Santiago se experimentó una situación similar, ya que el día 13 de junio se celebró una reunión en que se acordó por una parte que el General Freire seguiría manteniendo la administración general y el mando del ejército, y por otra parte que se formaría una Junta encargada del gobierno de Santiago, cuerpo que debía nombrar plenipotenciarios que se entenderían con los representantes de Concepción y Coquimbo en el Congreso General si estas provincias decidían concurrir al mismo. A juicio del profesor Mario Quinzio Figueredo, es forzoso concluir que durante este período el país funcionó en los hechos bajo un régimen federalista que tenía asidero en la autonomía de las provincias.²⁰⁰

Los hechos expuestos no deben resultar extraños a la luz de lo expuesto por la literatura de la época, puesto que “hasta 1825 la unidad nacional jamás fue completa. Coquimbo, Concepción, Valdivia, separadas de la capital por distancias enormes, apenas franqueadas por

²⁰⁰ QUINZIO FIGUEREDO, Jorge Mario. El Federalismo, Op. Cit., pág. 72-74.

comunicaciones difíciles y escasas, dotadas de intereses diferentes, mineros en el norte, agrícolas en el sur, concentraban sus afecciones y su confianza en otras familias que las metropolitanas. Las provincias eran pobres. Sus sacrificios por la independencia no encontraron compensación inmediata en el gobierno. Antagonismos regionales y domésticos se excitaban a menudo en torno de nombramientos y de honores que los círculos santiaguinos tendían a monopolizar. Cierta desinteligencia, manifiesta a veces y de ordinario calada, apartaba a los hijos de las diferentes zonas del territorio y en general predisponía a los provincianos contra la centralización. Al calor de esos resentimientos, las vicisitudes y fracasos gubernativos que se suceden desde 1818 hasta 1825 dan forma a la idea federal".²⁰¹

Se han sostenido como factores que propiciaron el proyecto federal, el hecho que desde 1825 no existía una Constitución escrita, la situación de abandono en que se encontró el Director Supremo respecto del ejército y de la opinión pública, la falta de acierto en la orientación del Congreso, el desengaño de los sistemas probados hasta entonces,²⁰² imitar a los Estados Unidos de Norteamérica y a otros países organizados federalmente, la creencia de que no habría libertad política sino dentro de la forma federal de gobierno toda vez que el poder central forzosamente

²⁰¹ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit. Pág. 21 y 22.

²⁰² Ibid., Pág. 22.

debía ahogar las libertades públicas, y que el federalismo era el marco propicio para el desarrollo de las provincias, dejándoles a éstas el ejercicio de sus libertades, el cuidado de los intereses generales y locales, concluyendo así con la hegemonía que sobre ellas tenía la capital. En resumidas cuentas, no se concebía el gobierno democrático sino bajo la forma federal del Estado.²⁰³

La idea federal tomó aún más fuerza a fines del año 1825, cuando el Director Supremo General Ramón Freire decidió realizar una expedición a Chiloé con el objeto de expulsar a los españoles, por lo que el día 12 de noviembre delegó el mando en un Consejo Directorial presidido por don José Miguel Infante, principal impulsor del ideario federal en aquella época, Consejo que tuvo como misión convocar a un nuevo Congreso y establecer una división administrativa que permitiese elegir diputados en base a una justa proporcionalidad con el número de la población.²⁰⁴ Uno de los integrantes del Consejo, el Ministro Campino, elaboró un “proyecto provisorio para la administración de las provincias” que presentó al Consejo el 30 de noviembre de 1825, en el cual se propuso dividir al país en ocho provincias y que las autoridades provinciales fuesen elegidas por sufragio popular, encontrando la segunda de dichas ideas fuertes resistencias en varios de los miembros del Consejo. El reglamento fue

²⁰³ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit. Pág. 30.

²⁰⁴ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El Federalismo, Op. Cit., pág. 75 y 76.

aprobado en el mes de enero de 1826, mas no prevaleció la idea de que los Gobernadores fuesen elegidos popularmente. En el reglamento se manifestó expresamente la idea de que la organización dispuesta en el mismo era provisoria y subordinada a la dictación de la próxima legislatura constituyente. Al finalizar el mes de enero, el día 31, fue dictado el Decreto que puso en vigencia el Reglamento e implementó la nueva división territorial del país, a saber, en ocho provincias, y el mismo Consejo Directorial nombró a los Gobernadores de las nuevas provincias.²⁰⁵

Conforme con el Reglamento aprobado, las Provincias estarían dotadas de los siguientes órganos:²⁰⁶

La Asamblea Provincial: estos cuerpos colegiados estarían dotados de competencias legislativas y administrativas, y se compondrían por diputados elegidos por las mismas provincias. Podrían constituir municipios, nombrar a los jueces letrados y demás funcionarios, determinarían la forma de elección del Gobernador provincial, impondrían contribuciones, organizarían las milicias, sustentarían los servicios locales, fomentarían la educación y los establecimientos educacionales y de beneficencia, debiendo llevar además la correspondiente estadística. Les estaría vedado establecer Aduanas interiores, habilitar puestos

²⁰⁵ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El ensayo federal chileno, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (192): 127-150, 1992, pág 128.

²⁰⁶ Ibid., pág 129.

comerciales, entablar relaciones con países extranjeros, prestar asilo a los reos prófugos de otras provincias y ejecutar cualquier acto no contemplado en el reglamento.

El Gobernador: este funcionario sería el Jefe Político encargado del Poder Ejecutivo de la provincia, compitiéndole promulgar las leyes provinciales y las nacionales. Sería además el Comandante de las Milicias, y podría suspender la ejecución de las resoluciones de la Asamblea, devolverle o vetar sus proyectos de ley y convocarla extraordinariamente. Ejercería supervigilancia sobre las Municipalidades y la superintendencia de todos los servicios públicos. Finalmente, les estaría prohibido intervenir en la Administración de la Justicia, imponer castigos sin previo juicio y decretar contribuciones no contempladas en la ley.

Las Municipalidades: estarían regidas por un Mayor y detentarían facultades administrativas y judiciales. Los servicios que proveerían eran aquellos señalados en la Constitución de 1823.

Posteriormente, en el mes de enero de 1826, el General Freire logró derrotar a los españoles en Chiloé, por lo que regresó a Santiago y reasumió el Gobierno el día 6 de marzo, procediendo a convocar a un Congreso Constituyente, el cual se celebró en el mes de julio en la capital del país, triunfando en el mismo una mayoría importante de personeros

que apoyaban el ideario liberal y federal.²⁰⁷ Debido a la experiencia de Infante relativa a previas disoluciones del Congreso producto de golpes de Estado, éste tenía el fundado temor de que la Constitución Federal no viese la luz, por lo que decidió comenzar a implantar inmediatamente el federalismo mediante leyes especiales.²⁰⁸

- La primera de las referidas normas dictadas por el Congreso fue “la ley que el 14 de julio de 1826 declaró que la República de Chile se regiría por el sistema federal cuya Constitución se presentaría a los pueblos para su aceptación”.²⁰⁹ Esta norma es trascendental, puesto que reconoce en las provincias la facultad de aceptar o rechazar la Constitución Federal que se les propusiese. O sea, les otorgó potestad constituyente.
- Posteriormente, el día 26 de julio se promulgó la ley de elección de Gobernadores. La norma dispuso que los Cabildos de los partidos debían convocar a elecciones populares de sus gobernantes, aboliendo la nomenclatura de Delegados, pasando a denominarse las autoridades de los mismos como Gobernadores. Los Gobernadores electos no podrían ser removidos durante su mandato excepto que lo ordenase una sentencia dictada por el

²⁰⁷ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El ensayo, Op. Cit., pág. 132.

²⁰⁸ Ibid., pág. 136.

²⁰⁹ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit. Pág. 22.

poder judicial. En cuanto a los Gobernadores Intendentes de provincia, se determinó que no se harían modificaciones hasta la dictación de una nueva ley en la materia por parte del Congreso, la que debía dictarse a la brevedad.

- Al día siguiente, el 27 de julio, fue dictada la ley que dispuso que los Cabildos debían ser elegidos popularmente por los mismos pueblos sobre los cuales ejercerían competencia.
- Un mes después, el día 30 de agosto del mismo año, fueron dictadas otras dos leyes trascendentales para el proyecto federal chileno. En primer lugar, fue dictada la ley que dispuso el mecanismo de elección de los miembros de las Asambleas Provinciales, estableciéndose que se elegiría un diputado por cada curato de la provincia, eligiéndose no más de veinticuatro ni menos de doce diputados. La norma dispuso además que las Asambleas Provinciales deberían informar en el plazo de un mes desde su recepción, si aceptaban o rechazaban la Constitución Federal, pudiendo desde ya las Asambleas avocarse a la organización interna de la entidad territorial. En segundo lugar, fue dictada la ley que dividió el territorio nacional en ocho provincias, a saber, Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé. Además, y de suma relevancia es el hecho de que el artículo 3° de la referida norma facultó a las asambleas

provinciales a cambiar o sustituir a la capital que les asignó el Congreso Nacional cuando dictasen sus propias Constituciones. Como es posible apreciar, ambas normas fueron trascendentales puesto que reconocieron a las Provincias Potestad Constituyente, al otorgarles facultades para aceptar o rechazar la Constitución Federal, y para dictar sus propias Constituciones, siendo éstas características o factores determinantes para calificar a un Estado como Federal.

- El 12 de octubre, fue dictada la ley sobre elección de Intendentes y la forma en que debían denominarse los mismos. Se dispuso que a los Gobernadores Intendentes se les llamaría de ahora en adelante simplemente como Intendentes de Provincia, y serían elegidos mediante votación llevada a cabo por los miembros de las Municipalidades que conformasen la provincia.

Durante la época en que se dictaron las normas expuestas, fue elaborado un proyecto de Constitución Federal, el cual jamás llegó a ser aprobado, quedando sólo las normas legales precedentemente citadas como testimonio de la existencia del Estado Federal chileno, puesto que el Congreso entró en receso el 2 de junio de 1827, y la Comisión Nacional que lo reemplazó propuso la inmediata suspensión de las leyes federales, lo cual fue aprobado el día 2 de agosto de 1827, subsistiendo sólo la

elección popular de los Cabildos o Municipalidades, pasando los Intendentes a ser designados por el Presidente de la República.²¹⁰

Sin embargo, en el Proyecto de Constitución Federal alcanzó a esbozarse un modelo de federalismo que a mi juicio vale la pena exponer brevemente:²¹¹

- Se planteó que la Nación chilena constituyera su gobierno bajo una forma republicana representativa federal.
- El Poder Legislativo se compondría por dos Cámaras, una de Diputados o representativa en relación a la cantidad de habitantes del país compuesta por miembros elegidos por sufragio popular directo, y un Senado cuyos miembros serían elegidos por las Asambleas Provinciales.
- Las atribuciones del legislativo abarcarían seguridad y defensa de país, manejo de relaciones exteriores, comercio internacional, uniformidad de tipo y valor de moneda y de sistema de pesos y medidas, fomento de la riqueza y de la cultura, finanzas y créditos nacionales, deslindes de las provincias existentes y creación de otras nuevas.

²¹⁰ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. Bases y razones geográficas e históricas del federalismo en Chile, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (194): 63-84, 1993, págs. 72 y 73.

²¹¹ QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El ensayo, Op. Cit., págs. 141-144.

- El Poder Ejecutivo residiría en el Presidente de la República, elegido por sufragio indirecto a través de “electores de Presidente”. Para nombrar a sus Ministros, empleados superiores, diplomáticos y jefes del Ejército, requería de la anuencia del Senado.
- El Poder Judicial se compondría por Cortes y Juzgados Nacionales y por tribunales de jurisdicción provincial. La Corte Suprema se compondría por miembros elegidos por las Asambleas Provinciales, tendría la alta inspección de todos los tribunales y dirimiría las contiendas suscitadas entre las provincias.
- El régimen provincial sería similar al propuesto en el reglamento aprobado en enero de 1826, afirmando que cada provincia tendría un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial autónomos, mas el Congreso y el Ejecutivo Nacional se reservarían el control financiero de las administraciones locales y se interesarían en el desarrollo de la industria, comercio y población de cada provincia.

En contra del proyecto federal que se puso en marcha en nuestro país existieron muchos detractores, los cuales eran partidarios de mantener el modelo de Estado Unitario con un gobierno que ejerciera la plenitud de la soberanía nacional, tanto externa como interna. Sostenían que en nuestra tradición el federalismo era un producto artificial, que el

éxito norteamericano era una excepción dado el triste espectáculo que presentaban los demás países americanos, que el modelo federal no se condecía ni con la extensión ni con la configuración del territorio chileno, no amoldándose ni a las costumbres ni a la tradición política nacional, faltando además preparados y los recursos necesarios para implantar un régimen de por sí más costoso. Se vinculó de esta manera a la numerosa sucesión de gobernantes y la anarquía en que había caído el país con la aplicación de los principios federales, estimulando la reacción contra estos últimos.²¹²

A juicio del profesor Antonio Huneeus Gana, tanto el “reglamento provisorio como el proyecto de Constitución federal preparados por don José Miguel Infante, fueron rechazados por las provincias. Menos de un año de aplicación parcial evidenció la absoluta discordancia de la federación con nuestro carácter, cultura y tradiciones.”²¹³ Por su parte, el profesor Estévez opinaba que en los países latinoamericanos no existían las tradiciones necesarias para implantar el federalismo, sino que nuestras tendencias nos llevaban a la organización de un Estado Unitario. A su juicio, en EEUU federar era unir lo que estaba separado, mientras que en Hispanoamérica era dividir lo indiviso.²¹⁴

²¹² Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 31.

²¹³ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit., Pág. 22.

²¹⁴ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 49.

j) Constitución Política de la República de Chile de 1828:

Sepultado el proyecto Federal de Infante, el Presidente Francisco Antonio Pinto convocó a la elección de una Asamblea Constituyente, que a juicio del profesor Estévez, tuvo por objeto entre otros, organizar el país bajo un régimen unitario de gobierno.²¹⁵

La Convención elegida elaboró la Constitución del 8 de agosto de 1828, cuya redacción fue encomendada a don José Joaquín de Mora. Si bien ha sido catalogada como una Carta, teóricamente considerada, superior a todas las anteriores por la sencillez de sus mecanismos y la claridad de sus disposiciones,²¹⁶ a juicio del profesor Huneeus, el redactor “quiso conciliar la unidad nacional con una exagerada autonomía de las provincias, pero que debilitó al ejecutivo sujetándolo a un control parlamentario preponderante e instituyendo la vicepresidencia que hacía sombra al Presidente.”²¹⁷

En el Mensaje el constituyente expresó lo siguiente:

“Las provincias no fluctuarán en lo sucesivo entre turbulencias peligrosas y una dependencia ilimitada del Gobierno. La Constitución ha modelado su mecanismo, conforme lo aconsejaban las lecciones de la experiencia, y las circunstancias peculiares al país.

²¹⁵ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 31.

²¹⁶ Ibid., Pág. 31.

²¹⁷ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit. Pág. 23.

Ellas no harán el sacrificio de su individualidad, ni se verán segregadas del cuerpo respetable a que pertenecen. La prudente determinación de sus facultades y atribuciones impondrá perpetuo silencio a quejas infundadas, y a reclamaciones imprudentes; y seguras del bien que pueden hacer, sin exceder aquellos límites, la ventura que ellas mismas se fabricarán, formará la ventura de la Nación entera, y contribuirá esencialmente a su reposo y a su armonía.

Reducida a dimensiones más pequeñas, la autoridad municipal está dotada de las mismas ventajas. Desde estos primeros eslabones de la cadena social hasta los más eminentes, la Constitución ha sabido graduar el ejercicio del mando y de la subordinación con la más sabia economía.”

En opinión de don Jorge Huneeus, “si es verdad, que la Constitución de 1828 adoptó la forma unitaria de Gobierno, debe reconocerse que en sus detalles no se ajustó a esa base. Al fijar en ocho el número de las provincias en nuestro territorio; al establecer en cada provincia una asamblea especial compuesta de doce miembros, a lo menos, elegidos directamente por el pueblo; al confiar a esas asambleas, distintas por supuesto de las municipalidades y de las dos cámaras que formaron el Congreso Nacional, las atribuciones que detalla el artículo 114 de aquel código, algunas de éstas tan graves como la de nombrar senadores y la de proponer para los nombramientos de intendentes; al hacer todo esto se obró sin duda, con los más sanos y más elevados propósitos; pero se echó

en olvido que, en aquella época de desórdenes y turbulencias, era menester organizar un poder ejecutivo central que estuviera investido, siquiera, de las facultades necesarias para hacer efectivas la seguridad de los ciudadanos y la conservación del orden público.”²¹⁸

En idéntico sentido, el profesor Estévez sostuvo que “la Constitución, aunque teóricamente bien concebida, dio la supremacía al Poder Legislativo sobre el Presidente de la República de donde resultaba un ejecutivo débil aparte de la marcada tendencia federalista, representada por la autonomía de las Provincias con la organización de las Asambleas Provinciales y la composición del Senado. Ella se adelantó a su época y no correspondió al estado social del país que reclamaba para su incipiente organización, un gobierno fuerte”.²¹⁹

En su artículo primero, la Constitución de 1828 estableció que la Nación chilena era la “reunión política de todos los chilenos naturales y legales.”

Su territorio, de acuerdo con el artículo segundo comprendía “de Norte a Sur, desde el desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y de Oriente a Occidente, desde las Cordilleras de los Andes hasta el mar Pacífico, con las islas de Juan Fernández y demás adyacentes.” Dividió al país en ocho provincias: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule,

²¹⁸ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit. Págs. 23-24.

²¹⁹ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit. Pág. 32.

Concepción, Valdivia y Chiloé, con lo que otorgó reconocimiento constitucional a la división político-administrativa del país.

Respecto al financiamiento de las provincias en que se dividió al país, el artículo 46 señaló como atribución exclusiva del Congreso, respecto del presupuesto, la distribución del mismo en las distintas provincias, radicándose de esta manera en el Poder Legislativo la distribución de los recursos a lo largo del territorio nacional. Además, quedó radicada en el Congreso la potestad de crear nuevas provincias y modificar sus límites.

Gobierno y Administración Interior de las Provincias: el artículo 108 estableció que el gobierno y la administración interior de las provincias se ejercerían en cada una por la Asamblea Provincial y por el Intendente, por lo que procederé a exponer sus estructuras y composiciones:

Las Asambleas Provinciales: estaban compuestas por Diputados, quienes eran elegidos directamente por el pueblo, de acuerdo con lo señalado por la ley general de elecciones. Cada Asamblea tendría al menos 12 miembros, durarían 2 años en el cargo y se instalaría en la capital de la provincia.

La norma fundamental les atribuía las siguientes funciones:

- 1) Calificar las elecciones de sus respectivos miembros.
- 2) Nombrar Senadores, y proponer en terna los nombramientos de Intendentes, vice-intendentes y jueces Letrados de primera instancia.

- 3) Establecer municipalidades en aquellos lugares donde las creyesen convenientes.
- 4) Conocer y resolver sobre la legitimidad de las elecciones de estos cuerpos.
- 5) Aprobar o reprobado las medidas y planes que les propusieren, conducentes al bien de su respectivo pueblo.
- 6) Autorizar anualmente los presupuestos de las Municipalidades, aprobar o reprobado los gastos extraordinarios que éstas propusieren, y los reglamentos que debiesen regirlas.
- 7) Tener bajo su inmediata inspección los establecimientos piadosos de corrección, educación, seguridad, policía, salubridad y ornato, y crear cualesquiera otros de conocida utilidad pública.
- 8) Examinar sus cuentas y corregir sus abusos, introducir mejoras en su administración y cuidar de que se hagan efectivas las leyes de su institución.
- 9) Proponer al Gobierno las medidas y planes conducentes al bien de la provincia en cualquiera ramo.
- 10) Darle cuenta anual del estado agrícola, industrial y comercial de la provincia, de los obstáculos que se oponen a su adelantamiento, y de los abusos que se noten en la administración de los fondos públicos.
- 11) Distribuir las contribuciones entre los pueblos de la provincia.
- 12) Formar el censo estadístico de la provincia.

13) Velar sobre la observancia de la Constitución y de la ley electoral.

Finalmente, las Asambleas Provinciales debían propender al Congreso los arbitrios que juzgasen oportunos para ocurrir a los gastos de la administración de las provincias.

A juicio del profesor Alan Bronfman, citado a su vez por el profesor Bernd Marquardt, esta carta fundamental pretendió apaciguar a un ideario regionalista, basado en asambleas provinciales elegidas por el pueblo, con competencias normativas y tributarias limitadas, y en Intendentes propuestos por la misma.²²⁰ Teniendo a la vista las atribuciones que detentaban los referidos cuerpos colegiados, no puedo más que estar de acuerdo con dicha conclusión.

Sin embargo, y como era de esperar, las atribuciones de las Asambleas no fueron bien vistas por quienes abogaban por un Estado centralizado. Se estimaba que el Ejecutivo se vería con frecuencia en el trance de nombrar como sus agentes o representantes en las provincias a personas que, bien vistas por las Asambleas, fueran, en realidad, adversarios decididos o encubiertos de la política oficial, con lo que la acción del gobierno se resentiría de debilidad, puesto que sus órdenes e

²²⁰ MARQUARDT, Bernd. El federalismo y el regionalismo en el constitucionalismo hispanoamericano (1810-2009): ¿patria boba o un camino para profundizar la democracia? Revista Pensamiento Jurídico Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional de Colombia. (24): 79-129, 2009. Pág. 94.

instrucciones no se ejecutarían sino a medias por funcionarios que no le eran adictos.²²¹

“En realidad, -expresa el profesor Carlos Estévez G.- estas Asambleas eran cuerpos de carácter político; eran pequeños Congresos dentro de cada Provincia y respondían al concepto federal de organización de Estado que había inspirado muchas de las disposiciones de 1828”.^{222, 223} A su juicio, las Asambleas y el régimen de autonomía que se otorgaba a las provincias, era incompatible con la forma de Estado Unitario.²²⁴

De acuerdo con Encina –citado por Carlos Estévez G.-, la Constitución de 1828 “hizo concesiones al régimen federal que, aunque sensatas y coordinadas, exigían una capacidad política generalizada en todo el país y hábitos tradicionales que no sólo no existían, sino que eran la antítesis del pasado colonial. Quedaban subsistentes las Asambleas Provinciales designadas por elección popular, con atribuciones que exigían una gran capacidad y una cordura política fruto de la práctica secular del gobierno y de un estado social muy superior al de Chile en 1828”.²²⁵

²²¹ PARADA BENAVENTE, Julio. La Constitución de 1833, Revista de Derecho Universidad de Concepción, N° 1, año 1, 1933, Pág. 11.

²²² Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Elementos de Derecho Constitucional Chileno, Segunda Edición, Santiago, Editorial Jurídica, 1971, Pág. 642.

²²³ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 355.

²²⁴ Ibid., Pág. 68.

²²⁵ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 642.

El Intendente:

Los Intendentes y los vice-intendentes eran nombrados por el Poder Ejecutivo, en virtud de la terna propuesta por la asamblea provincial respectiva. Su duración en el cargo era de tres años y no podían ser reelegidos, sino mediando el tiempo antes señalado entre la primera y segunda elección. En consecuencia, no podían ser destituidos por la sola voluntad del Presidente de la República.

Las atribuciones de los Intendentes eran las siguientes:

- 1) Ejecutar y hacer ejecutar la Constitución, las leyes, las órdenes del Poder Ejecutivo, y las resoluciones de la Asamblea Provincial que no se opusieren a la Constitución y a las leyes generales.
- 2) Ejercer la sub-inspección general de las milicias de su respectiva provincia, que consistía en proponer a los jefes de acuerdo con la Asamblea, y por sí solos los oficiales subalternos, en ambos casos conforme a las leyes.

Gobierno y Municipalidad de los pueblos: además de los Intendentes y las Asambleas Provinciales, el constituyente dispuso que en cada ciudad o villa que tuviese una Municipalidad a lo largo del territorio nacional, habría un Gobernador Local, nombrado mediante sufragio por la Municipalidad y duraría dos años en su cargo. En cuanto a las municipalidades, sus miembros eran nombrados directamente por el

pueblo conforme a la ley de elecciones. El número de miembros no podría pasar de doce, ni bajar de siete, y la duración de éstos en los cargos sería por dos años.

Los Gobernadores locales detentaban las siguientes atribuciones:

- 1) Citar a los habitantes de su distrito a las elecciones que determinase la ley electoral en los términos señalados por la misma.
- 2) Mantener el orden en el territorio.
- 3) Nombrar y remover, con acuerdo de las Municipalidades, a sus subalternos.
- 4) Ejecutar las órdenes relativas a la policía y estadística de su territorio, y en cualquiera otro ramo que la Municipalidad, en virtud de sus atribuciones, le remitiese.
- 5) Ejecutar igualmente todas las órdenes que recibiesen del Intendente de la Provincia.
- 6) Observar y hacer observar la Constitución y las leyes.
- 7) Presidir a las Municipalidades.

A su vez, se atribuían a las municipalidades las siguientes funciones:

- 1) Dar dictamen al Gobernador local en las materias que le requiriese.
- 2) Promover y ejecutar mejoras sobre la policía de salubridad y comodidad.

- 3) La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme al reglamento que aprobare la Asamblea Provincial.
- 4) Hacer el repartimiento de las contribuciones que hayan cabido a su distrito.
- 5) Establecer, cuidar y proteger las escuelas de primeras letras y la educación pública en todos sus ramos.
- 6) Los hospitales, hospicios, panteones, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescribiesen.
- 7) La construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes, cárceles, y todas las obras públicas de seguridad, comodidad y ornato.
- 8) Formar los reglamentos municipales sobre estos objetos, y pasarlos a la Asamblea Provincial para su aprobación.
- 9) Promover la agricultura, la industria y el comercio según lo permitan las circunstancias de sus pueblos.
- 10) Arreglar su orden interior y nombrar los empleados necesarios para su correspondencia y demás servicios.
- 11) Disponer la celebración de las fiestas cívicas en su distrito.

Como se logra apreciar, los Intendentes designados por el Ejecutivo central detentaban reducidas atribuciones, limitándose a la inspección de las milicias y a la aplicación y ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno central, así como las resoluciones de la Asamblea Provincial, adjudicando el constituyente la mayoría de las potestades y funciones

administrativas a órganos y funcionarios locales elegidos democráticamente, lo que ciertamente otorgaba un alto grado de autonomía a las provincias y limitaba el control y la injerencia del Presidente de la República sobre las mismas.

La revolución de 1829 marcó el inicio del fin de la Constitución de 1828, sosteniéndose por algunos que la Carta Fundamental fue la causante de dicha revolución. Sin embargo, a juicio de don Federico Errázuriz aquello no es efectivo, habiendo sido la oligarquía la que, herida por el desplazamiento de su influencia en la dirección nacional, por la abolición de los mayorazgos, por la ampliación del sufragio y otros derechos contenidos en la Carta de Mora, fraguó la revolución con el fin de derogar la Constitución, no siendo la elección del Vicepresidente y su pretendida inconstitucionalidad más que la señal esperada por los pelucones para dar inicio a la rebelión.²²⁶

k) Constitución Política de la República de Chile del 25 de mayo de 1833:

La Constitución de 1828 tenía una disposición transitoria de acuerdo con la cual en el año 1836 debía reunirse una Convención que estudiara las modificaciones que la experiencia de su aplicación hubiere hecho necesaria. Sin embargo un decreto gubernativo, y por cierto

²²⁶ Ver BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 120.

inconstitucional, anticipó esa fecha,²²⁷ y “el Congreso nombró la Gran Convención que según la constitución de 1828 debía reformarla y que se compuso de dieciséis diputados en ejercicio y de veinte ciudadanos,²²⁸ quienes designaron a su vez una comisión de siete personas que prepararon el proyecto del nuevo Código fundamental”.²²⁹ En el seno de la Convención se configuraron dos tendencias bien definidas, a saber, una encabezada por don Manuel José Gandarillas, quien propiciaba la reforma de la Carta de 1828, manteniendo los principios generales que la informaban, corrigiendo además sus resabios federales, y la otra corriente encabezada por don Mariano Egaña y que perseguía la revisión total de la Constitución de 1828, por estimarla inadaptable a la condición del país.²³⁰ La Convención designó de entre sus miembros una sub-comisión que redactara un proyecto que sirviera de base a sus deliberaciones. Entre las ideas de Egaña, encontramos las de facultar al Presidente para disolver la Cámara de Diputados con acuerdo del Consejo de Estado, organizar un Senado de altos funcionarios administrativos, autorizar al Presidente para todo cuanto mira a conservar el orden interior y la seguridad exterior, que la elección del Presidente debía efectuarse por el electorado de una lista formada por los senadores de entre nombres propuestos por asambleas

²²⁷ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 33.

²²⁸ PARADA BENAVENTE, Julio. Op. Cit., Pág. 6.

²²⁹ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit., Pág. 27.

²³⁰ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 33.

provinciales, quedando así la influencia popular bajo el control del Senado, corporación semi administrativa y sujeta a su vez a presión directa del Presidente; el veto del ejecutivo, absoluto por un año y que solo cedía a mayoría de dos tercios del Congreso; la subordinación de los municipios a los intendentes y gobernadores nombrados por el Presidente; y la intervención directa que se le fiaba en la composición de la magistratura judicial, completaban una autoridad presidencial excesivamente vigorosa que reflejaba bien el ansia de asegurar el orden, pero que no se avenía con un régimen republicano efectivo. La posición de Manuel José Gandarillas logró influir en el sentido de reducir el número de Senadores de derecho propio, mitigar el alcance del veto, limitar a un período la reelegibilidad inmediata del Presidente, y suprimir la atribución de disolver la cámara de Diputados y de suspender altos funcionarios a su arbitrio. La Comisión Constituyente modificó a su vez el proyecto de los comisionados²³¹ adoptando una posición ecléctica.²³² Cabe señalar además que fue Gandarillas quien propuso la supresión de las Asambleas provinciales que había creado la Constitución de 1828, y al parecer procedió en tal sentido por estimar que esos organismos importaban una manifestación de federalismo, sistema respecto del cual profesaba una ardiente antipatía.²³³ Sin embargo, desde un punto de vista conceptual, el

²³¹ Ver HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit., Págs. 27 y 28.

²³² Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 33.

²³³ Ver PARADA BENAVENTE, Julio. Op. Cit., Pág. 10.

fundamento de dicha antipatía parece errado y exagerado, puesto que tal como he expuesto al analizar el modelo de Estado Federal y el proyecto federal chileno de 1826, la potestad constituyente es un requisito de la esencia para sostener que un determinado sistema es o no es federal, característica que no acaeció en las Asambleas Provinciales de 1828, que carecían absolutamente de dicha potestad.

Respecto de la forma jurídica del Estado que se adoptaría, la llamada “Constitución Portaliana” dispuso en su artículo 3° que “La República de Chile es una e indivisible”, norma en la que encontramos la fórmula que se emplearía en el sistema constitucional chileno que ha establecido que el nuestro es un Estado Unitario.

El modelo de Estado adoptado por el constituyente de 1833 se caracterizó por ser eminentemente centralista, lo cual se reflejaba en las atribuciones que detentaba el Presidente de la República, quien era el Jefe supremo de la Nación y administrador del Estado, elegido indirectamente, encargado del orden interno, de la paz exterior y de hacer cumplir la Constitución y las leyes, patrono de la iglesia, capacitado para ejercer facultades extraordinarias que el Congreso le otorgara y para suspender las garantías individuales con acuerdo del Consejo de Estado en receso legislativo, debiendo designar a los intendentes y gobernadores quienes eran sus agentes naturales e inmediatos, vetar por un año cualquier ley

del Congreso, siendo reelegible e irresponsable durante sus funciones. Esta centralización reflejaba el pensamiento dominante de la clase política dirigente chilena, habituada a prevalecer y convencida de que era necesario salvar a la patria recién independizada a costa de cuantos sacrificios encuadrándola en un régimen de autoridad y de orden sólido y seguro.²³⁴ El mismo Presidente Prieto emitió una proclama en la cual explicitó el pensamiento que inspiró la dictación de la norma fundamental, expresando lo siguiente: “Despreciando teorías tan alucinadoras como impracticables, sólo han fijado su atención en los medios de asegurar para siempre el orden y la tranquilidad pública contra los riesgos de los vaivenes de partidos a que han estado expuestos. La reforma no es más que el modo de poner fin a las revoluciones y disturbios a que daba origen el desarrollo del sistema político en que nos colocó el triunfo de la independencia.”²³⁵ En el mismo sentido del Presidente Prieto opinaba Diego Portales: “La Democracia, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República. La Monarquía no es tampoco el verdadero ideal americano; salimos de una terrible para volver a otra y ¿qué ganamos? La República es el sistema que hay que adoptar; ¿pero sabe cómo yo la

²³⁴ Ver HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit. Pág. 36.

²³⁵ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 9.

entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual.”²³⁶ Así, el ideario centralista que rechazaba las autonomías territoriales era patrimonio tanto de los juristas que redactaron la Constitución como de la élite política de la época que triunfó en Lircay.

Pues bien, el Presidente de la República en su calidad de Jefe Supremo de la Nación y de Administrador del Estado, debía hacer todo cuanto tuviese por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes. Para cumplir con sus funciones, contaba con los Ministros, que a la época eran los de Interior y Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina. A lo largo del territorio, el Presidente ejercía sus funciones a través de sus representantes, a saber, los intendentes, gobernadores, subdelegados e inspectores.

Respecto de la distribución territorial del poder, el Capítulo IX de la Constitución se encargó de regular el gobierno y la administración interior

²³⁶ PARADA BENAVENTE, Julio. Op. Cit., pág. 8.

de la República, dividiendo el territorio nacional en “provincias y departamentos regidos por intendentes y gobernadores nombrados por el ejecutivo, y de municipios elegidos cada tres años por el pueblo, pero cuyos alcaldes nombraba el Presidente. La Convención suprimió las ocho asambleas principales que recientemente habían desconcertado la unidad directiva del país. Agentes de los gobernadores eran los subdelegados y de éstos los inspectores de distrito”.²³⁷ De acuerdo con el artículo 37, sólo en virtud de una ley se podrían crear nuevas provincias o departamentos y modificar sus límites.

Como se podrá apreciar, el constituyente de 1833 “no consultó las Asambleas Provinciales, medida que debe comprenderse por la inspiración de la Constitución de 1833: crear un Ejecutivo poderoso, dotado de grandes facultades. Además – a juicio de un sector de la historiografía- las Asambleas Provinciales, en su corta vida, habían sido foco de controversias, disturbios y aún de actitudes de rebeldía frente al Poder central”.²³⁸

Del Gobierno y la Administración Interior

Conforme se ha expuesto, el constituyente determinó que el territorio de la República se dividiría en provincias, las que a su vez se dividirían en

²³⁷ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit. Pág. 32.

²³⁸ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 642.

departamentos, estos en subdelegaciones y estos en distritos (Art. 115). Se encargó además de señalar a las autoridades que se encontrarían a cargo de dichas entidades territoriales, las que paso a exponer a continuación:

- a) **Los Intendentes:** de acuerdo con el artículo 82, eran nombrados por el Presidente de la República. En ellos residiría el gobierno superior de la provincia en todos los ramos de la administración, y lo ejercerían con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, de quien eran el agente natural e inmediato. Su duración en el cargo sería de 3 años, pero su nombramiento podía repetirse indefinidamente (art. 116). Podían ser removidos libremente por el Jefe de Estado.
- b) **Los Gobernadores:** en ellos residiría el gobierno de cada departamento, encontrándose a la vez subordinados al respectivo Intendente de la provincia. Debían ser nombrados por el Presidente de la República a propuesta del respectivo Intendente, y podían ser removidos de su cargo por este último con la aprobación del Jefe del Supremo Gobierno. Su duración en el cargo sería de tres años (art. 117 y 118). Podían además ser removidos libremente y de manera directa por el Presidente de la República.
- c) **Los subdelegados:** debían regir a las subdelegaciones, encontrándose a la vez subordinados al respectivo Gobernador del departamento, quien era

el encargado de nombrarlo en su cargo. En principio durarían dos años en su cargo, aunque podían ser nombrados de manera indefinida y además podían ser removidos por el Gobernador respectivo dando cuenta motivada al Intendente (art. 120).

d) Los Inspectores: regirían a los distritos bajo las órdenes del respectivo subdelegado, quien tenía la facultad de nombrarlo o removerlo dando cuenta al respectivo Gobernador.

Una muestra patente del centralismo que profesaban los ideólogos de la carta fundamental se encuentra en el artículo 129, norma en virtud de la cual los gobernadores y subdelegados se encontraban facultados para suspender las resoluciones que dictasen las municipalidades si determinaban o concluían que estas perjudicaban el orden público.

La Ley General de Régimen Interior de 1844

El artículo 131 de la Constitución de 1833 establecía que una ley especial “arreglará el gobierno interior, señalando las atribuciones de todos los encargados de la administración provincial, y el modo de ejercer sus funciones”. Portales confió la redacción de la misma al jurista guatemalteco don Antonio José de Irisarri, el cual fue presentado en noviembre de 1836, y su proyecto se convirtió el día 10 de enero de 1844²³⁹ en la *Lei Jeneral sobre Réjimen interior*, en lo relativo a los

²³⁹ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 559.

funcionarios encargados del Gobierno de las provincias, de los departamentos, de las subdelegaciones y de los distritos. El artículo final de dicha ley, derogó todas las leyes, ordenanzas, reglamentos y decretos que fueren contrarios y que de alguna manera contraviniesen lo señalado por la ley en comento, con el objeto de otorgarle una regulación orgánica al gobierno y a la administración interior de la República.

En su artículo 1º, dispuso que era lo que se entendía por Gobierno Interior de la República, estableciendo que este era el gobierno de las provincias, de los departamentos, de las subdelegaciones y el de los distritos, organización territorial administrativa que ya había sido definida por la Constitución de 1833. Señaló, además, que el objetivo del Gobierno Interior era facilitar la acción del Poder Ejecutivo en toda la extensión de la República.

- a) Los Intendentes:** la norma radicó en los Intendentes el gobierno superior de la provincia en todos los ramos de la administración y la presidencia de toda corporación, tribunal, jefe o prelado que se radicase en esta. Así, cada provincia sería gobernada por un Intendente, el cual, teniendo en consideración lo dispuesto por el artículo 3º de la ley en comento, podía ser definido como el “Agente natural e inmediato del Presidente de la República en quien reside el Gobierno Superior de la provincia respectiva en todos los ramos de la administración”. Era nombrado cada tres años

por el Presidente de la República, quien podía removerlo y reelegirlo cada vez que lo estimase necesario (artículo 7°). Además, era el conducto ordinario de comunicación entre el Gobierno central y los Gobernadores de Departamento y las Municipalidades.

En cumplimiento de sus facultades, el Intendente debía promover la prosperidad de la provincia, debiendo para tal efecto velar atentamente sobre:

- La conservación del orden público y la tranquilidad pública de la provincia evitando, por ejemplo, el contrabando.
- La seguridad de los individuos y de las propiedades.
- La pronta y recta administración de la justicia, evitando toda injerencia de su parte y de los funcionarios bajo su mando en las materias de competencia exclusiva del Poder Judicial.
- La conducta administrativa de los jueces de la provincia, debiendo poner en conocimiento del Supremo Poder Ejecutivo toda falta grave que cometiesen los jueces contra las obligaciones de su oficio, como inasistencia a su despacho, parcialidad evidente cometida en los juicios, cohecho y prevaricación, pudiendo incluso suspenderlos en caso de que cometiesen un delito atroz.
- La legal recaudación e inversión de los impuestos y rentas públicas, detentando la inspección del resguardo de rentas y debiendo

impedir el cobro de contribuciones ilegales, así como la falsificación de monedas.

- Los establecimientos públicos de educación, de beneficencia y cualesquiera otros.
- La policía de todo género.
- La ejecución de toda obra pública necesaria en la provincia.
- La conducta administrativa de todos los funcionarios que sirviesen a la causa pública en la provincia.
- La observancia de las ordenanzas dispuestas por los establecimientos públicos de la provincia, así como por la legalidad de las mismas pudiendo requerir a sus Directores y dar cuenta al Supremo Gobierno.
- Las Municipalidades, a efectos de que estas ejerciesen fielmente las atribuciones que les competían, debiendo dictar oportunas providencias para remediar los males en que estas incurriesen.
- La puntual observancia de la Constitución, de las disposiciones legales y de las órdenes que emanaren del Supremo Poder Ejecutivo.
- Además, tenían otras facultades, como visar y expedir los pasaportes.

Siendo los representantes de la máxima autoridad ejecutiva de la Nación, en cada una de las materias señaladas debían proceder con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República.

No obstante, cabe señalar que, como agentes centralizadores, los Intendentes también intervenían en el proceso electoral. Al respecto, se han encontrado cartas del Ministro Portales ordenando a los Intendentes hacer elegir a tales o cuales personas como senadores o diputados por encargo especial del Presidente.²⁴⁰ Otro aspecto de la centralización radicaba en que los Intendentes tenían vedada la disposición de caudales públicos sin autorización del poder central, salvo en casos de urgente necesidad en los cuales la demora de un gasto extraordinario implicase un grave perjuicio a la causa pública, y en los casos de ataque exterior y conmoción interior o de similar naturaleza. O sea, incluso respecto del agente del Ejecutivo en la provincia, éste carecía por regla general de la atribución de utilización de caudales públicos sin autorización de su superior jerárquico.

Cabe recordar además que en dicha época el Estado se encontraba vinculado expresa y formalmente con la Iglesia Católica, siendo esta la religión oficial de la República, por lo cual en cada Provincia el Intendente

²⁴⁰ BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 516.

detentaba el vice patronazgo de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas, debiendo velar por la conducta de los párrocos y demás ministros de culto.

b) Gobernadores: ejercían el gobierno interior de los departamentos en todos los ramos de la administración, debiendo promover la prosperidad de las referidas unidades territoriales, proponiendo al Intendente respectivo las medidas necesarias para tal efecto. Además, ejercía la presidencia de toda corporación, tribunal, jefe o prelado que se radicase en el departamento. Su nombramiento correspondía al Presidente de la República, a proposición del Intendente respectivo, pudiendo ser destituidos por el Jefe de Estado o por el Intendente con expresa autorización del Presidente.

En cumplimiento de su función, debían ejercer una activa vigilancia sobre:

- La conservación del orden público y la tranquilidad pública del departamento, debiendo, por ejemplo, prestar el auxilio de la fuerza pública a los jueces que lo demandaren para practicar diligencias judiciales y a los empleados fiscales que lo requiriesen para perseguir contrabandos.
- La seguridad de los individuos y de las propiedades.
- La pronta y recta administración de la justicia.

- La conducta administrativa de los jueces del departamento, debiendo poner en conocimiento del Intendente toda falta grave que cometiesen los jueces contra las obligaciones de su oficio, como inasistencia a su despacho, parcialidad evidente cometida en los juicios, cohecho y prevaricación, pudiendo incluso suspenderlos en caso de que cometiesen un delito atroz.
- La legal recaudación e inversión de los impuestos y rentas públicas, y la subinspección del resguardo de las mismas, teniendo vedada la disposición de caudales públicos sin autorización del poder central o del respectivo Intendente.
- Los establecimientos públicos de educación, de beneficencia y cualesquiera otros.
- La policía de todo género, como la sanitaria, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para evitar la propagación de pandemias.
- Las fondas, cafés, posadas, establecimientos públicos de diversión y cualesquiera otros en que pudiesen concurrir indistintamente muchas personas, debiendo además conceder o rechazar las licencias que se solicitaren para espectáculos públicos, utilización de armas prohibidas, ejercicio de profesiones ambulantes, venta de especies en la vía pública, pedir limosnas y para el culto de imágenes.

- El estado de los caminos y calles públicas, debiendo impedir el cierre de los mismos, así como detentaban la potestad para autorizar la construcción de edificios, templos, capillas y otros en que pudiesen juntarse un gran número de personas.
- La conducta administrativa de todos los funcionarios que sirviesen a la causa pública en el departamento.
- La observancia de las ordenanzas dispuestas por los establecimientos públicos del departamento, así como por la legalidad de las mismas pudiendo requerir a sus Directores y dar cuenta al Intendente respectivo.
- Las Municipalidades del respectivo departamento, a efectos de que estas ejerciesen fielmente las atribuciones que les competían, debiendo dictar oportunas providencias para remediar los males en que estas incurriesen. Además, detentaban la presidencia de las Municipalidades de la capital departamental, y eran los Jefes superiores de las restantes Municipalidades del Departamento.
- La puntual observancia de la Constitución, de las disposiciones legales y de las órdenes, instrucciones, reglamentos y providencias que emanaren del Supremo Poder Ejecutivo y del Intendente respectivo.

c) Subdelegados: eran los jefes de las subdelegaciones, debiendo promover la prosperidad de las mismas. Representaban en ellas al

Gobernador del departamento, de quienes eran inmediatos auxiliares para el cumplimiento de sus funciones, debiendo en consecuencia cumplir con sus órdenes, instrucciones y providencias, e informarles oportunamente acerca de todo hecho o noticia relacionado con las funciones que competen al Gobernador. Eran nombrados cada dos años por la referida autoridad, quien podía reelegirlos indefinidamente y removerlos siempre que hubiese justa causa. Además, detentaban la presidencia de las Municipalidades que se encontraban en la subdelegación.

d) Inspectores: eran los jefes de los distritos, nombrados por los subdelegados de la respectiva subdelegación en que se encontrase el distrito. Tenían a su cargo la observancia de las disposiciones legales y de los reglamentos, así como de las órdenes e instrucciones de los subdelegados respectivos, pudiendo adoptar medidas inmediatas tendientes a la conservación y restauración del orden público.

La Ley de Régimen Interior de 1885

La ley de régimen interior del año 1844 se mantuvo vigente hasta el año 1885, época en la que fue dictada una nueva ley de régimen interior. A comienzos de la década de los 80, “el Presidente Santa María nombró una Comisión integrada por don Vicente Dávila Larraín, don Francisco Solano Astaburuaga y don Julio Zegers, para que redactara un proyecto de una nueva Ley de Régimen Interior. Fue presentado a la cámara en septiembre de 1882 y se convirtió en Ley

el 23 de diciembre de 1885”.²⁴¹ La nueva ley, en su artículo 47 título final, estableció que *“Esta lei comenzará a rejar un mes después de su promulgación, i desde esa fecha quedará derogada en todas sus partes la lei de 10 de enero de 1844”*. A juicio del historiador Francisco Antonio Encina la reforma era necesaria porque²⁴² “con el correr de cuarenta años de rápida evolución y de grandes reformas constitucionales y legales, la Ley de Régimen Interior de 1844 había quedado atrasada. No respondía a las exigencias de las nuevas modalidades de la vida pública y privada, y estaba en pugna con las leyes dictadas con posterioridad a ella. Había sido necesario recurrir a manuales explicativos de las disposiciones vigentes y de las derogadas, y a continuas instrucciones del Gobierno a los Intendentes y Gobernadores sobre las situaciones nuevas que se presentaban diariamente”. En un sentido diverso, se estimaba por cierta parte de la doctrina que la ley de 1844 otorgaba exagerada autoridad a los órganos territoriales del gobierno central.²⁴³

En esta ocasión, el legislador se limitó a fijar los requisitos que debían cumplir aquellas personas que ocuparan los cargos de Intendentes de provincia y Gobernadores de departamento, los deberes y atribuciones de estos y además reguló el nombramiento, las facultades y las atribuciones de los subdelegados y de los inspectores. Esta norma sobrevivió a la dictación de la Constitución de

²⁴¹ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 559.

²⁴² Ibid. Pág. 559.

²⁴³ Ver HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit. Pág. 89.

1925, y siguió vigente hasta el mes de noviembre del año 1959, época en que fue derogada por una nueva norma legal.

a) **Los Intendentes**: de acuerdo con la redacción del artículo 8°, podían definirse como aquel “órgano en quien reside el gobierno superior de cada provincia en todos los ramos de la administración, quien ejercerá el gobierno con arreglo a las leyes y a las órdenes del Presidente de la República, de quien es agente natural e inmediato.” Era nombrado por el Jefe de Estado, y se mantendría en el cargo mientras gozara con la confianza de éste.

Deberes y atribuciones:

- Era el Comandante General de Armas de la provincia, salvo que el Presidente de la República nombrare a otra persona.
- Era el órgano ordinario de comunicación entre el Presidente de la República y los Gobernadores.
- Era responsable de los abusos que, con su tolerancia, cometiesen los gobernadores, debiendo amonestarlos, llamarlos al cumplimiento de su deber e incluso removerlos de su empleo en caso grave, dando inmediata cuenta al Presidente de la República para obtener su aprobación.
- Podía conceder licencias hasta por un mes a cualquier empleado público de la provincia, debiendo inmediatamente dar cuenta al Presidente de la República.

- Ejercía el cargo de gobernador del departamento en el que se encontrara la capital de la provincia, detentando las atribuciones de estos en dicho caso.
- b) **Los Gobernadores:** eran los representantes del Poder Ejecutivo en el departamento, y estaban a cargo de hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos del Presidente de la República.

Deberes y atribuciones:

- Procurar el mantenimiento de la paz y del orden público
- Evitar toda invasión o violación del territorio.
- Disponer de la fuerza armada del ejército, guardia nacional y policía existentes en el departamento para el cumplimiento de sus atribuciones.
- Remitir la fuerza armada que estuviere a sus órdenes a los gobernadores vecinos que la solicitasen con motivos urgentes, salvo en los casos en que tuviesen necesidad actual de ella.
- Dar al Presidente de la República y al Intendente de la provincia los informes que se le pidan.
- Enviar al Intendente de la provincia los datos estadísticos pedidos de acuerdo a lo que indique la Oficina de Estadísticas.
- Visitar el territorio del departamento para llenar las obligaciones que le impone la ley, y atender a su adelantamiento.

- Velar por el cumplimiento de los reglamentos que rijan los establecimientos públicos fiscales, dando cuenta de las irregularidades que notare.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de todos los empleados públicos del departamento.
- Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados judiciales del departamento.
- Amonestar, apercibir y someter a juicio, según los casos, a los subdelegados e inspectores, procediendo directamente respecto de los primeros, y por medio de estos respecto de los inspectores.
- Visitar con frecuencia las oficinas del Registro Civil, de correos, de telégrafos y de hacienda, las escuelas, cárceles y demás establecimientos públicos fiscales del departamento y comprobar la existencia de fondos, dando cuenta al Intendente o a la Dirección del Tesoro si notare faltas o irregularidades, o si estuviere comprobada la sustracción de fondos fiscales respectivamente.
- Girar contra las Tesorerías Nacionales, en casos extraordinarios, graves y urgentes, como ataque exterior, conmoción interior, inundación, incendio u otros en que no pueda retardarse el gasto sin grave daño, dando inmediata cuenta al Presidente de la República para la aprobación del gasto. Posteriormente, la rendición debía efectuarla a la Contraloría General de la República.

- Procurar que se respetasen y conservasen en el uso a que estuviesen destinados los bienes fiscales y nacionales de uso público.
- Exigir la restitución de los bienes nacionales poseídos u ocupados sin derecho durante más de un año, requiriendo en caso denegado al promotor fiscal para que la solicitase ante los Tribunales de Justicia.
- Conceder permiso para cargar armas prohibidas, para hacer uso especial u ocupar alguna parte de los bienes nacionales de uso público hasta por un año, con excepción de plazas y vías públicas, y para todo acto que la ley lo exija de autoridad competente, sin determinar cuál sea ésta.
- Expedir las órdenes de arresto en los casos en que la ley de garantías individuales le concediese esta facultad.
- Decretar allanamientos en los casos que autorizase la ley.
- En época de escasez de agua en los ríos, debía hacer cumplir las leyes y ordenanzas vigentes en la materia.

c) **Los Subdelegados:** eran los jefes administrativos de la subdelegación y debían auxiliar al Gobernador en el cumplimiento de los deberes y en el ejercicio de las atribuciones que les asignase la ley. El número de subdelegados de cada departamento, sus límites y designaciones eran fijados por el Presidente de la República, previo informe de la Municipalidad respectiva. Sus funciones consistían en cumplir con las órdenes y comisiones que, dentro de sus facultades, les otorgase el Gobernador, y ejecutar los actos que éste les encargase especialmente,

debiendo darle al Gobernador todos los avisos que éste necesitare para cumplir con sus deberes. Además, tenían la facultad de ordenar la captura de los delincuentes infraganti y de tomar decisiones en materia de orden público en casos urgentes y graves.

d) **Los Inspectores**: eran los jefes administrativos de los distritos, quienes debían cooperar con el subdelegado para que éste pudiese desempeñar correctamente sus funciones, debiendo además cumplir las órdenes que el subdelegado les transmitiese o impartiese. El número de distritos de cada subdelegación, sus límites y designaciones eran fijados por el Presidente de la República, previo informe de la Municipalidad respectiva. En materia de seguridad, estaban facultados para ordenar la captura de los delincuentes infraganti.

Como es posible apreciar, muchas de las atribuciones que detentaban los Intendentes provinciales con la ley de 1844 fueron transferidas mediante esta nueva norma legal a los Gobernadores departamentales, mas estas potestades las continuó detentando un agente del Estado Central, por lo que en caso alguno podría sostenerse que esta transferencia de facultades administrativas contribuyó a descentralizar el país, sino que se recurrió a la técnica de la desconcentración administrativa. Cabe también mencionar que la nueva ley no contempló la facultad de los agentes del Estado central de presidir las Municipalidades, no obstante que dicha potestad la siguieron contemplando en virtud de lo dispuesto por el artículo 127 de la Carta Fundamental.

Ya en aquella época se dilucidaba por la doctrina la excesiva centralización sobre la cual se encontraba organizado el Estado chileno. Al efecto don Antonio Huneeus Gana señalaba que “todos estos funcionarios (intendentes, gobernadores, subdelegados e inspectores) carecen de facultades que les den acción propia y eficaz. Sería tiempo de mitigar el rigor de nuestro régimen unitario y descentralizar un tanto la administración interna del Estado”.²⁴⁴ Este comentario era atinente a la realidad del país, ya que las facultades que detentaban cada uno de los agentes territoriales del Estado central tenían por objeto cumplir con funciones que originariamente detentaba el Jefe de Estado, como la mantención del orden público y la seguridad individual, la recaudación fiscal y la vigilancia sobre los demás entes de la administración pública.

El Municipio durante la Constitución de 1833

Como un antecedente previo, es necesario hacer presente que, en los primeros años de la vida independiente de Chile, las municipalidades, o los cabildos como entonces se continuaba llamándolos, se elegían de acuerdo con el sistema de cooptación, pero el Gobierno los disolvía a veces y, en muchos casos, los nombraba directamente. Nada se avanzó en aquella época –salvo las disposiciones contenidas en las efímeras cartas fundamentales del período de ensayos constitucionales- en cuanto a señalarles sus prerrogativas y deberes.²⁴⁵

²⁴⁴ HUNEEUS GANA, Antonio. Op. Cit. Pág. 90.

²⁴⁵ VARAS, Guillermo. Derecho Administrativo, Segunda Edición, Santiago, Chile, Editorial Nascimento, 1948, Pág. 129.

Esta situación cambió con la dictación de la Constitución de 1833. La denominada “Carta Portaliana” dispuso que, en cada capital de departamento, y en las demás poblaciones en que el Presidente de la República lo tuviese por conveniente, oyendo previamente al Consejo de Estado, se establecería una Municipalidad, cuyo jefe superior sería el Gobernador del Departamento.

Las Municipalidades radicadas en la capital departamental se encontraban presididas por el Gobernador, en tanto que las radicadas en una ciudad o población que no fuese capital departamental estarían presididas por el respectivo Subdelegado. Además, se compondrían por el número de alcaldes y regidores que determinase la ley con arreglo a la población del departamento o del territorio señalado a cada una.

Los regidores debían elegirse directamente por los ciudadanos y en la forma que previese la ley de elecciones, durando tres años en sus cargos, mientras que la ley determinaría el mecanismo de elección de los alcaldes y la duración de los mismos en los respectivos cargos. Como se puede apreciar, las municipalidades carecían de independencia y de autonomía, toda vez que estaban supeditadas al Gobierno central siendo el Gobernador el jefe superior de la o las municipalidades de cada departamento. Estos entes territoriales fueron definidos por don Santiago Prado como “(...) cuerpos esencialmente

administrativos de los intereses locales con dependencia de la administración *general*, sin ninguna atribución política.”²⁴⁶

Atribuciones de las Municipalidades:

- 1) Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo.
- 2) Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio.
- 3) Cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se financiaren con fondos municipales.
- 4) Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos, cárceles, casas de corrección y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescribiesen.
- 5) Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato que se costearan con fondos municipales.
- 6) Administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictare la ley.
- 7) Efectuar la distribución de las contribuciones, reclutas y reemplazos que hubiesen cabido al territorio de la Municipalidad, en los casos en que la ley no lo haya cometido a otra autoridad o personas.
- 8) Dirigir al Congreso en cada año, por conducto del Intendente y del Presidente de la República, las peticiones que tuvieren por conveniente, ya sea sobre objetos

²⁴⁶ PRADO BUSTAMANTE, Santiago. Op. Cit. pág. 125.

relativos al bien general del Estado, o al particular del departamento, especialmente para establecer propios, y ocurrir a los gastos extraordinarios que exigiesen las obras nuevas de utilidad común del departamento, o la reparación de las antiguas.

9) Proponer al Gobierno Supremo, o al superior de la provincia, o al del departamento, las medidas administrativas conducentes al bien general del mismo departamento.

10) Formar las ordenanzas municipales sobre estos objetos y presentarlas por el conducto del Intendente al Presidente de la República para su aprobación, con audiencia del Consejo de Estado.

Se dispuso además que ningún acuerdo o resolución de la Municipalidad que no se relacionara con la observancia de las reglas establecidas, podría llevarse a efecto, sin ponerse en noticia del Gobernador, o del subdelegado en su caso, quien podría suspender su ejecución, si encontrare que ella perjudicase al orden público.

Se desprende de la normativa expuesta que al municipio sólo le competía administrar obras y servicios que se desarrollasen y ejecutasen en la capital departamental y en las poblaciones que determinase el Presidente de la República, proponiendo medidas al gobierno central conducentes al bien general del departamento, estando por tanto supeditada a la voluntad del Poder Ejecutivo central:

1. La creación de municipalidades en poblaciones que no tuviesen la calidad de capital de departamento.
2. La aprobación de las ordenanzas municipales formadas por el municipio, previa audiencia del Consejo de Estado.
3. La suspensión de la ejecución de las ordenanzas municipales cuando los Gobernadores o Subdelegados estimasen que perjudicaban el orden público.

Durante la vigencia de la constitución de 1833, los municipios experimentaron la siguiente evolución legislativa, tema que fue tratado por don Luis Letelier en su memoria de prueba del año 1909:

- a) La ley del 8 de noviembre de 1854, que fue la primera ley orgánica de municipalidades del país, se inspiró en el concepto de la injerencia del poder central sobre los negocios locales, siendo administrados estos por el Gobernador del departamento o por el Subdelegado como agentes del Presidente de la República. En palabras de don Luis Letelier, esta norma “robustecía la acción del Gobierno dando a los gobernadores una intervención que venía a poner a las corporaciones municipales bajo el tutelaje de los agentes del Presidente de la República”.²⁴⁷

²⁴⁷ LETELIER A, Luis A. Estudio sobre nuestras leyes orgánicas municipales, Santiago, Imprenta y encuadernaciones Bellavista, 1909, pág. 4.

Del centralismo que imperaba en el modelo de distribución territorial del poder en la época señalaba el profesor Valentín Letelier lo siguiente: “Los alcaldes eran jueces de policía local, pero sujetos a ordenanzas dictadas por el Presidente de la República *i* no se podía hacer ningún gasto fuera del presupuesto sin su autorización –si en el presupuesto no se consultaban fondos para algunos servicios el intendente podía proponerlo o el Presidente de la República decretarlo. Si requerida una municipalidad en dos ocasiones diferentes para que dictara una ordenanza o reglamentos no lo hacía, podía el Intendente dictarlo por sí *i* ante sí por sí, sustituyéndose al Municipio. El Presidente de la República podía nombrar cuando tenía a bien un inspector de cuentas municipales.”²⁴⁸

Como prueba de la injerencia de los Agentes del Ejecutivo y del Poder Central en los municipios, basta con señalar las facultades de los mismos sobre las entidades territoriales locales:

- Gobernadores y Subdelegados presidían los municipios con derecho a voz y voto.
- Detentaban la representación judicial y extrajudicial de los municipios, representándolos en la administración de las propiedades municipales.

²⁴⁸ LETELIER, Valentín. Apuntaciones de Derecho Administrativo, Santiago, Imprenta y encuadernación Chile, 1907, pág. 80.

- Detentaban la potestad invalidatoria de los acuerdos municipales, y del reclamo de dicha decisión conocía el Consejo de Estado, cuyos miembros eran amovibles por el Ejecutivo.
- En caso de empate en un acuerdo municipal, el Gobernador y el Subdelegado tenían el voto dirimente.
- Podían vetar las resoluciones municipales ilegales, contrarias a las buenas costumbres o que fuesen a su juicio simplemente inconvenientes.
- Debían promulgar y hacer cumplir las ordenanzas y reglamentos municipales.
- Ejercían la vigilancia sobre los empleados municipales, así como nombraban y suspendían a los mismos.
- Formulaban el presupuesto municipal.
- Dirigían las obras municipales.
- A su vez, los Intendentes estaban facultados para requerir a los municipios para que estos dictasen una determinada ordenanza o reglamento, y si estos no cumplían con lo ordenado en dos periodos distintos, podía dictarla el mismo Intendente.
- Por su parte, el Presidente de la República debía aprobar los empréstitos, las enajenaciones de bienes, el presupuesto municipal y los gastos que no se ajustaran al mismo. Además, el Presidente podía nombrar inspectores económicos en los municipios cuando lo estimase conveniente,

funcionario que estaba facultado para conocer de casos de malversación de fondos públicos.

- En cuanto a los regidores, la norma dispuso que estos fuesen electos por votación directa.

Como un resabio de la época colonial que desatendía el principio de separación de poderes, cabe señalar que los Alcaldes ejercían la función de Jueces de Policía Local, conociendo de las contravenciones a las ordenanzas municipales. De las apelaciones interpuestas en contra de los mismos conocía la Comisión de Alcaldes, entidad integrada por los Gobernadores, Subdelegados y el Procurador Municipal.

Finalmente, pero no menos importante, de las resoluciones municipales que se estimasen ilegales por los particulares, conocía el mismo municipio mediante recurso de reconsideración, y desechado el mismo debía elevarse el reclamo ante el Consejo de Estado –y no a la justicia ordinaria- organismo cuyos miembros eran amovibles por el Presidente de la República.

El modelo expuesto fue duramente criticado por el profesor Valentín Letelier, quien sostenía lo siguiente: “Irresponsabilidad de los municipales. Esta es en sus rasgos más *jenerales* la *lei* del 54, que a *fuerza* de ser absoluta *i* centralizadora, dio resultados contra productores, puesto que, al distraer la acción gubernativa en asuntos locales, la debilitó, quedando el Gobierno convertido en una especie de palo blanco, que aprueba cosas que no entiende

ni puede entender. Es lo mismo que pasa en la aprobación que el Presidente de la República hace de los estatutos de las sociedades anónimas”.²⁴⁹

b) En la ley de 12 de septiembre de 1887, -que derogó en todas sus partes la ley de 1854- aparecieron por primera vez principios sobre autonomía municipal. El profesor José Domingo Amunátegui explica que se brindaron “atribuciones privativas de algunos servicios municipales al primer alcalde, las que fueron arrebatadas al Gobernador, como son el aseo de las poblaciones, la dirección de mataderos y abastos.”²⁵⁰ En caso de conflicto de competencia entre las autoridades locales y los Agentes del ejecutivo se estableció que conocería provisoriamente el Intendente provincial y en definitiva el Consejo de Estado.

Conforme a lo señalado por el profesor Valentín Letelier, la reforma de 1887 “estableció una verdadera dualidad entre el Gobernador *i* el Alcalde. La ejecución de muchas ordenanzas sobre pavimentación, alumbrado, aseo *i* ornato, mercados, mataderos, diversiones públicas, correspondía al alcalde.”²⁵¹

²⁴⁹ LETELIER, Valentín. Op. Cit., pág. 80.

²⁵⁰ AMUNATEGUI, José Domingo. Resumen de Derecho Administrativo aplicado a la *Legislación* de Chile, Montevideo, 1900, pág. 162.

²⁵¹ LETELIER, Valentín. Op. Cit., págs. 80 y 81.

En comparación con la legislación del año 1854, es posible apreciar las siguientes modificaciones:

- Se privó al Gobernador o al Subdelegado de su derecho a voto dentro de la corporación, pero siguieron presidiéndolas.
- En caso de empate en un acuerdo municipal, el Gobernador y el Subdelegado ya no detentaban el voto dirimente, sino que la elección debía realizarse nuevamente. Un segundo empate implicaba simplemente el rechazo de la misma.
- Se otorgó a las municipalidades la promoción del adelantamiento de la localidad, la policía administrativa, la dirección o inspección superior sobre la administración de las propiedades y rentas de la comunidad y la recaudación e inversión de las contribuciones.
- Los Gobernadores o Subdelegados ejercerían los actos de administración de los ramos y los servicios municipales que no habían sido confiados al Alcalde, la ejecución de las ordenanzas o acuerdos municipales y el mando de la policía de seguridad.
- El derecho a veto de las resoluciones municipales por parte del poder central se restringió sólo a aquellas resoluciones municipales que fueran contrarias al orden público.
- Las *esclusiones* ilegales que antes eran conocidas por el Consejo de Estado ahora serían conocidas por la justicia ordinaria, lo que garantizaba la independencia de los fallos.

- En la Comisión de Alcaldes, el Gobernador o Subdelegado ya no tenía derecho a voto. Además, la Comisión podía autorizar gastos fuera de presupuesto en casos graves y urgentes y podía adoptar medidas de policía en favor de la moralidad, la seguridad y la salubridad.
 - El presupuesto era confeccionado por el Municipio y sólo requería del gobierno para su publicación en el Diario Oficial.
 - Los Alcaldes dejaron de ser jueces de policía local, pasando a desempeñar el cargo los regidores, conociendo en segunda instancia el juzgado de letras.
- c) La ley de 22 de diciembre de 1891, reformada a su vez el 18 de febrero de 1914, llamada la ley de Comuna Autónoma, estuvo marcada por una franca tendencia hacia la autonomía comunal.²⁵² Durante la vigencia de esta ley se crearon 195 municipalidades.²⁵³

En líneas generales esta ley se caracterizó por lo siguiente:²⁵⁴

- La elección de los miembros de las municipalidades se efectuaba mediante sufragio directo por los electores del respectivo territorio habilitados por la ley de elecciones, y los cargos de Alcalde –mandatarios de la corporación y ejecutivos de la misma- eran elegidos y removidos por los miembros de la Corporación.

²⁵² ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., pág. 359.

²⁵³ LETELIER A, Luis A. Op. Cit., pág. 21.

²⁵⁴ VARAS, Guillermo. Op. Cit., págs. 130 y 131.

- Entregó a las municipalidades la generación del poder electoral de las respectivas comunas.
- Dio rentas especiales y la facultad de invertirlas sin intervención alguna del Poder Central. Las rentas estaban compuestas por impuestos sobre la capitación, sobre haberes muebles e inmuebles, sobre tabaco y alcoholes, de patentes sobre industria y profesiones. Además, se conformaba por los recursos que anualmente decidiera el Congreso Nacional y por los que produjesen las propiedades y bienes municipales, así como el que proviniese de las multas aplicadas.
- Les entregó las policías encargadas de la seguridad y del orden público, debiendo el Presidente de la República designar al Prefecto o Comandante a propuesta de una terna conformada por el municipio. Además, se les otorgó la policía sanitaria, de comodidad, ornato y recreo, de caminos y obras públicas financiadas con fondos municipales, y la policía de moralidad. Debían además promover la agricultura, el comercio, la industria, la educación y tenían a su cargo el cuidado de hospitales. De esta manera se aumentaron notablemente sus atribuciones en las diversas materias de la administración local, ampliándose el campo de sus facultades reglamentarias.
- Las facultó para crear empleos, fijar sus rentas, atribuciones y deberes, y hacer los nombramientos.

- En orden a la formación de los presupuestos y administración de sus bienes, conservó en una gran parte las reglas de la Ley de 1887. En efecto, Esta norma creó la Asamblea de Electores, compuesta por los ciudadanos con derecho a sufragio, quienes poseían una serie de atribuciones, entre otras, las de votar el presupuesto municipal y pronunciarse sobre la tasa de contribuciones.²⁵⁵
- Se entregó al segundo y tercer Alcalde el juzgamiento de las infracciones a las ordenanzas, reglamentos o acuerdos municipales y decretos alcaldicios.
- En materia de adquisición y enajenación de bienes, debían otorgar su consentimiento los municipales en ejercicio.
- De las resoluciones ilegales del municipio se podía reclamar primero ante la Municipalidad y luego, en caso de rechazo, ante la justicia ordinaria.
- Se facultó a los municipios para asociarse y mantener servicios comunes.
- En cuanto a los Gobernadores y Subdelegados, estos no tenían otras atribuciones que presidir las sesiones de la Municipalidad, pero sin derecho a voto, y suspender sus acuerdos o resoluciones mas sólo en caso que estas afectaren el orden público.

²⁵⁵ MUÑOZ CHIU, Natalia Marina. Derecho Administrativo 150 años de doctrina, La organización administrativa del Estado: 1859-2009, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2009, pág. 281 y 282.

Sin embargo, y a pesar de los avances introducidos, conforme al artículo 28 N° 2 la aprobación de las ordenanzas municipales formadas por el municipio aún debía ser visadas por el Gobierno Central, en tanto que conforme con el artículo 86 N° 8, las ordenanzas, reglamentos y simples acuerdos que impusiesen penas de multas requerían de sanción de las Asambleas de Electores.

Además, y tal como se expuso, la reformó otorgó a los municipios la policía de seguridad de la comuna. Sin embargo, debido a la falta de recursos, en 1896 se entregó esta facultad al gobierno central en las ciudades cabeceras de provincia y departamento, subsistiendo las policías municipales sólo en las demás comunas.²⁵⁶

Al analizar cómo evolucionaron los municipios durante la vigencia de la Constitución de 1833 es posible observar cómo fueron éstos sustrayéndose del control del Ejecutivo central al, por ejemplo, pasar de ser designado el Alcalde por el poder central a ser elegido por los miembros de la corporación. Es apreciable además al observar la derogación de importantísimas atribuciones que detentaban los agentes territoriales del Ejecutivo sobre las municipalidades, como las supresiones del derecho a voto, de la facultad de voto dirimente y de la potestad invalidatoria sobre los actos y acuerdos municipales por causales de mérito, restringiéndola a la causal de vulneración del orden público. Finalmente, pero no menos importante, los municipios se adjudicaron la facultad de elaborar

²⁵⁶ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 365.

su propio presupuesto, además del deber de desarrollar una serie de funciones en materias que previamente correspondían a los agentes del poder central. Sin embargo, no lograron sacudirse de algunos resabios autoritarios, como la potestad de Gobernadores y Subdelegados de presidir los municipios y la necesidad de acudir al Gobierno central para que éste aprobase las ordenanzas municipales.

En contra de la ley de 1891 se formularon principalmente dos objeciones:²⁵⁷

- a) La implantación de dicho régimen importaría un ataque a la unidad nacional y al poder del Estado.
- b) Los municipios serían incapaces de manejar sus negocios, careciendo el país de la cultura necesaria para ello.

Como es posible apreciar, las críticas formuladas en contra de la descentralización administrativa territorial del país no han variado mucho después de 124 años en nuestro país, haciéndose extensivas en la actualidad a la descentralización regional y política del mismo.

²⁵⁷ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 361.

La Constitución Política de la República del 18 de septiembre de 1925

El 23 de diciembre de 1920, don Arturo Alessandri Palma asumió la Presidencia de la República de Chile. En su discurso de programa de candidato a la Presidencia de fecha 25 de abril de 1920 prometió reformar la Constitución, aun cuando no hizo una exposición detallada de esas reformas. Calificó a la Constitución de 1833 como un monstruo glorioso sobre el cual se había cimentado la grandeza de la República, dictada sobre la base de un centralismo absorbente y absoluto.²⁵⁸ Lo señalado fue reafirmado más tarde por el profesor Carlos Estévez, quien sostuvo que la Constitución de 1925 “no pretendió destruir lo que el esfuerzo de casi un siglo de vida constitucional había creado en nuestro país, ya que respetó las tradiciones que la experiencia política había aquilatado; sólo procuró amoldar las instituciones existentes a las modernas orientaciones del Derecho Público”.²⁵⁹ De esta manera, en lo que respecta a la distribución territorial del poder, el constituyente de 1925 mantuvo la forma jurídica del Estado, disponiendo en su Capítulo I de Estado Gobierno y Soberanía, artículo 1º, que “El Estado de Chile es unitario”. No obstan a lo señalado las divisiones políticas o administrativas del territorio –las que se explicarán a continuación– pues todos esos organismos quedaron subordinados jerárquicamente a otros que tenían competencia a lo largo de todo el territorio.²⁶⁰

²⁵⁸ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 18.

²⁵⁹ Ibid., Pág. 34.

²⁶⁰ Ver BERNASCHINA GONZÁLEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 171.

Sin embargo, no obstante no discutirse mayormente el tema del centralismo político, dentro de los temas que sí se trataron en el Mensaje de 1921, se encontraba la descentralización administrativa.²⁶¹ Esta materia fue latamente debatida en la Sub-Comisión de Reforma pues interesaba mucho a los partidos políticos.²⁶² En la sesión décimo cuarta de la Subcomisión de Reformas Constitucionales celebrada el día 1° de junio de 1925, el señor Héctor Zañartu expresó que la división en país en provincias en ese entonces no significaba nada, ni respondía a ningún objeto preciso ni útil, por lo que estimaba conveniente hacer una nueva división territorial formando grandes provincias como medio de llegar a la anhelada descentralización administrativa, para lo que presentó un proyecto e informó que había tomado como base el proyecto presentado por don Alberto Edwards a la Cámara de Diputados, en el cual estaban estudiadas todas las zonas del país y la división que convendría adoptar. No obstante, el Presidente Alessandri fue contrario a la proposición del señor Zañartu, y sostuvo que fue una distribución territorial análoga a la propuesta la que acabó con la Constitución Federal de 1826 y dio origen a la revolución que culminó con la batalla de Lircay, en circunstancias que la tendencia en los años '20 era precisamente la opuesta, esto es, la creación de otras provincias además de las ya existentes. La idea del Presidente Alessandri en materia de descentralización tenía su fuente de inspiración en el sistema italiano de la época, en el que a su

²⁶¹ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 19.

²⁶² Ibid., Pág. 642.

juicio se conciliaban dos conceptos, “el de la unidad política y el de la descentralización administrativa para llegar a establecer en el hecho la vida provincial”.²⁶³

A lo sostenido por el Presidente Alessandri, el señor Zañartu contra argumentó y manifestó: “¿Qué cosa es actualmente el Intendente de una provincia? Nada más que un Gobernador de departamento con mayor sueldo, y un buzón por el cual pasan las comunicaciones de las otras ciudades al Gobierno central. Por lo demás, él es muy partidario de la creación de las Asambleas Provinciales, dándoles a estos organismos bastantes atribuciones, tanto más si se considera que se está elaborando una Constitución que otorga facultades enormes al Presidente de la República, al extremo que si no se establece la descentralización y el estatuto administrativo, el Jefe de Estado se convertirá en un funcionario omnipotente”.²⁶⁴

En la Sesión Vigésima de la Sub Comisión de Reformas Constitucionales, celebrada el día 10 de junio de 1925, el Presidente Alessandri propuso una serie de disposiciones nuevas encaminadas a obtener la descentralización administrativa mediante el robustecimiento de la autoridad del Intendente, la creación de las Asambleas Provinciales que asesoraren a éste en su administración y el establecimiento de facultades que permitiesen a estas

²⁶³ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Págs. 642 y 643.

²⁶⁴ Ibid., Pág. 643.

Asambleas hacer una labor eficaz. Sin embargo, el señor Zañartu era escéptico respecto de la efectividad de las medidas propuestas por el Presidente Alessandri. Estimaba que las provincias debían tener la “mayor autonomía posible y por eso patrocinaba la formación de provincias grandes, con población numerosa e intereses comunes importantes. Allí el Intendente y la Asamblea Provincial deberían tener la facultad de nombrar empleados, de administrar fondos, de invertir en los servicios de Policía y de supervigilar todos los demás servicios”.²⁶⁵

En la sesión de la Sub-Comisión de Reformas de 15 de junio de 1925, don Guillermo Edwards Matte expresó lo siguiente: “se deben tomar las mayores precauciones al fijar las atribuciones de las Asambleas Provinciales; estimando sí, que, en todo caso, la proposición de S.E. –Presidente Alessandri- es menos peligrosa que el proyecto del señor Zañartu”. Además, señaló que “Nosotros tuvimos Asambleas Provinciales durante el período más agitado de nuestra historia, el de 1820 a 1830. En ese lapso todos los trastornos, todas las tentativas revolucionarias tuvieron su cuna en esas Asambleas...” “Las Asambleas que se quieren crear tenderán en el futuro a transformarse en pequeños Congresos que aspirarán a tener mayores facultades que las constitucionales y que, en todo caso, serán campo propicio para los que intenten crear dificultades al Gobierno Central a fin de obligarlo a ceder ante la presión de los descontentos con la

²⁶⁵ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 643.

política de la capital”. “En los tiempos que recuerdo, las Asambleas Provinciales llegaron a enviar al Poder Central comunicaciones inconvenientes y altaneras. Hay una, por ejemplo, en que se condena la Independencia de Chile.” “...esas corporaciones serán una nueva fuente de gastos que contribuirán a complicar y dificultar nuestras finanzas”.²⁶⁶ Como se puede apreciar, los resquemores hacia los cuerpos colegiados autónomos de base territorial eran aún muy resistidos por parte de la élite política de los años '20, siendo en extremo similar el discurso recién expuesto a los citados al analizar el período de ensayos constitucionales.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 29 del Decreto Ley 462, el día 15 de septiembre de 1925 se llevó a cabo el plebiscito mediante el cual se aprobó el proyecto de Constitución del Presidente Alessandri. Los resultados fueron publicados por bando en cada una de las ciudades de la República, por los intendentes y los gobernadores, tal como lo dispuso el artículo 30 del referido Decreto Ley.

Gobierno y Administración

En el Capítulo V de la Constitución se regularon las atribuciones del Presidente de la República, Jefe Supremo de la Nación. Al Presidente se le encargó la administración y gobierno del Estado, extendiendo su autoridad a todo

²⁶⁶ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Págs. 643 y 644.

aquello que tuviese por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, conforme con la Constitución y las leyes.

Como Jefe del Gobierno y de la Administración del Estado, el Presidente de la República debía nombrar, entre otros funcionarios, a los Intendentes y Gobernadores.

División territorial política del país

En cuanto a la división política del país, la carta fundamental mantuvo la fórmula del constituyente de 1833, toda vez que en su artículo 44 otorgó al legislador la facultad de establecerla o modificarla,²⁶⁷ sin pronunciarse la Constitución sobre un número determinado de provincias. Respecto a su morfología, igualmente se mantuvo invariable en relación a su predecesora, ya que el artículo 88, que reguló el Gobierno Interior del Estado, señaló que, para estos efectos, el territorio de la República se dividiría en provincias, las provincias en departamentos, los departamentos en subdelegaciones y las subdelegaciones en distritos.

Sobre las atribuciones de dichas circunscripciones territoriales, también mantuvo en gran medida la lógica de 1833. Así, se sostuvo que “El sistema de Gobierno Interior implantado por nuestra Constitución es eminentemente jerarquizado: bajo las órdenes inmediatas y directas del Presidente de la

²⁶⁷ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 349.

República están todos los Intendentes del país, cada uno de los cuales tiene el gobierno de una provincia, la mayor división política y administrativa del territorio; cada Intendente, a su vez, tiene bajo sus órdenes a los Gobernadores de los Departamentos de su Provincia; todo Gobernador, a su turno, tiene como subordinados suyos a los Subdelegados que están al frente de las distintas Subdelegaciones de su Departamento; y los Subdelegados, por su parte, tienen bajo su dependencia a los Inspectores que gobiernan cada Distrito de su Subdelegación. Como vemos, existe un ordenamiento a base de grados, en una palabra, una jerarquía".²⁶⁸ A juicio del profesor Bernaschina, la llamada división política del territorio tenía un nombre muy propio, porque tenía una finalidad puramente política, y dentro del aspecto político, limitada aún al Jefe del Estado.²⁶⁹

En un aspecto que sí varió el constituyente de 1925, fue en que separó la regulación del gobierno interior de la administración interior del país en capítulos distintos, ello con el objeto de centralizar la actividad política interna y permitir una descentralización administrativa,²⁷⁰ misión que quedó entregada al legislador. Fue la primera vez desde 1833 que se dispuso en nuestro ordenamiento jurídico que la Administración de las provincias debía ejercerse de manera descentralizada.

²⁶⁸ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 558.

²⁶⁹ BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Págs. 516.

²⁷⁰ Ibid., Pág. 517.

Intendentes y Provincias

El artículo 89 de la Constitución dispuso que “El Gobierno superior de cada provincia reside en un Intendente, quien lo ejercerá con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, de quien es *ajente* natural e inmediato. Durará tres años en sus funciones. El Intendente, dentro de la provincia de su mando, como representante del Presidente de la República, tendrá la fiscalización de todas las obras y los servicios públicos del territorio provincial.” Con el objeto de salvaguardar la descentralización municipal, en la Sesión XXXII de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, celebrada el 1° de agosto de 1925 se acordó dejar constancia en el Acta que la Comisión entendía que en la disposición del inciso segundo del artículo 89 no estaban comprendidos los servicios municipales.²⁷¹ Sin embargo, el deber de fiscalización de los Intendentes era meramente nominal, ya que carecían de atribuciones especiales para aplicar sanciones o tomar medidas preventivas, que eran de competencia de la Contraloría General de la República.²⁷²

En cuanto a su nombramiento, el artículo 72 regla 5° dispuso dentro de las atribuciones especiales del Presidente de la República la de nombrar al Intendente, por lo que era un “funcionario de carácter político”.²⁷³

En su accionar, el Intendente procedía con arreglo a las instrucciones que le impartía el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

²⁷¹ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 561.

²⁷² BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 520.

²⁷³ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 351.

Como se puede apreciar del tenor de las normas citadas, el Intendente representaba al Jefe Supremo dentro de la provincia y detentaba la facultad de fiscalización de todas las obras y de los servicios públicos, salvo de los servicios municipales. El motivo por el cual se le otorgó con rango constitucional la facultad de fiscalizar las obras y servicios de la provincia, radicaba en que si bien en el modelo organizacional territorial creado al alero de la Constitución de 1833, el Intendente igualmente representaba al Presidente de la República en todas las órdenes del gobierno y de la administración, esto se fue diluyendo poco a poco, toda vez que la creación en Santiago de diversas Direcciones Generales de Servicios Públicos, representadas en las provincias o zonas por Direcciones locales, fue seccionando las atribuciones de los Intendentes hasta dejarlos reducidos a funcionarios meramente representativos.²⁷⁴ Cabe recordar que, no obstante continuar rigiendo la ley de régimen interior de 1885 que entregaba facultades de fiscalización a los Intendentes, estas facultades habían pasado en ese entonces a la Contraloría General de la República, alejándose así la fiscalización de la influencia política del Jefe de Gobierno.²⁷⁵

Sin embargo, y tal como lo expondré posteriormente, el Intendente no sólo detentaba el gobierno de la provincia, sino que también detentaba la administración de cada provincia, y sería asesorado, en la forma que determinase

²⁷⁴ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 352.

²⁷⁵ Ver BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 518.

la ley, por una Asamblea Provincial, de la cual sería el Presidente. En los demás aspectos, siguió rigiendo la ley de régimen interior de 1885.

En cuanto a las provincias, la importancia de estas radicaba en que los miembros del Senado se elegían por agrupaciones de provincias, mas no había una diferenciación tajante en respecto de los intereses de los departamentos que las componían.²⁷⁶

Gobernadores y Departamentos

En su artículo 90, el constituyente dispuso que el gobierno de cada departamento residiera en un Gobernador, subordinado al Intendente de la provincia, y que duraría tres años en sus funciones. A fin de evitar conflictos entre los referidos funcionarios al interior de la provincia, dispuso que el Intendente fuera también Gobernador del departamento en cuya capital provincial residiera.²⁷⁷

Los Gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del respectivo Intendente, y podían ser removidos por éste, con aprobación del Presidente de la República. Sin embargo, en la práctica los Gobernadores eran nombrados directamente por el Presidente, toda vez que el Intendente proponía a la persona que el Presidente le indicaba.²⁷⁸

El Departamento era la base de la organización de la Cámara de Diputados, pues sus miembros se elegían por departamentos o agrupaciones de

²⁷⁶ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 350.

²⁷⁷ Ibid., Pág. 351.

²⁷⁸ Ibid., Pág. 351.

departamentos colindantes dentro de la misma provincia. Era también la base de la organización judicial, militar y educacional del país.²⁷⁹

Subdelegados

Las subdelegaciones se encontraban a cargo de un Subdelegado, subordinado al Gobernador del departamento, y nombrado por éste. Los Subdelegados duraban un año en su cargo y podían ser removidos por el Gobernador, quien debía dar cuenta motivada al Intendente.

Las subdelegaciones correspondían a una comuna completa, territorio que individualmente o en conjunto era la base de las Municipalidades.

Inspectores y Distritos

Los distritos eran regidos por un Inspector, bajo las órdenes del Subdelegado, quien lo nombraba y removía, previa cuenta motivada al Gobernador. Como entidad política, el distrito carecía de mayor relevancia.

Como se puede apreciar, todo el sistema establecido por la Constitución de 1925 era de una rigurosa centralización política: la acción del Presidente de la República descendía a través del Intendente y demás funcionarios del orden público en una cadena férrea hasta el último rincón de la República.²⁸⁰ Tanto los Intendentes, los Gobernadores, los Subdelegados y los Inspectores se siguieron

²⁷⁹ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 350.

²⁸⁰ Ibid., Pág. 352.

rigiendo por la ley de Régimen Interior de 1885, hasta que se promulgó el DFL 22 del año 1959.

Régimen Administrativo Interior del país

En su capítulo IX, el constituyente procedió a dividir administrativamente el país. El artículo 93 dispuso lo siguiente:

“Para la Administración Interior, el territorio nacional se divide en provincias y las provincias en comunas.

Habrà en cada provincia el número de comunas que determine la *lei*, y cada territorio comunal corresponderá a una subdelegación completa.

La división administrativa denominada "provincia", equivaldrá a la división política del mismo nombre, y la división administrativa denominada "comuna" equivaldrá a la división política denominada "subdelegación.

La *lei*, al crear nuevas comunas, cuidará siempre de establecer las respectivas subdelegaciones y de señalar, para unas y otras, los mismos límites.”

De esta manera, el país fue dividido, desde una perspectiva puramente administrativa diferenciada de la división política, en provincias y comunas, equivaliendo las primeras a la división política del mismo nombre, y las segundas equivaliendo a las subdelegaciones.²⁸¹ Por su parte, la facultad de crear provincias y comunas y fijar sus límites quedó radicada en el legislador.

²⁸¹ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 354.

Administración Provincial

De acuerdo con el artículo 94, la administración de cada provincia residiría en el Intendente, el cual estaría asesorado, en la forma que determinase la ley, por una Asamblea Provincial de la cual el Intendente sería el Presidente. Como se puede apreciar, a nivel provincial el Intendente no sólo era el órgano que detentaba las facultades de gobierno en su calidad de representante del Presidente de la República, sino que además estaba a cargo de la administración de la misma entidad territorial, materia en la cual sería asesorado por un órgano colegiado denominado como Asamblea Provincial. Esto, en opinión del profesor Bernaschina con quien concuerdo plenamente en este punto, evidentemente contrariaba el deseo de descentralización administrativa consagrado en la Constitución, máxime si estaban facultados para vetar o suspender las resoluciones u ordenanzas que aprobaran las Asambleas Provinciales.²⁸²

Asamblea Provincial

Las Asambleas Provinciales instauradas por el constituyente de 1925 tenían un carácter enteramente diverso de las Asambleas creadas por el constituyente de 1828, puesto que se componían por representantes designados por las Municipalidades de la provincia, por lo que sus miembros no serían elegidos por elección popular directa. Estos representantes durarían en sus cargos por tres años, y los cargos serían concejiles. Funcionarían en la capital

²⁸² BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Págs. 520 y 521.

de la respectiva provincia, y designarían anualmente, en su primera sesión, y por mayoría de los miembros presentes, a un individuo de su seno para que se desempeñase en el cargo de Vicepresidente de la Asamblea (toda vez que como expuse precedentemente el cargo de Presidente lo detentaba el Intendente por derecho propio)²⁸³ El quórum para sesionar era el de mayoría de sus miembros en ejercicio, y carecían de funciones de carácter político.²⁸⁴ Podían ser disueltas por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, debiendo en dichos casos procederse al reemplazo de sus miembros mediante designación realizada por los Municipios por el tiempo que les faltare para completar su período. Esta era una evidente facultad de control político que podía ejercer el Poder central sobre estos órganos colegiados administrativamente descentralizados, resultando curiosa la naturaleza de este mecanismo de control, toda vez que siendo órganos de naturaleza administrativa no pareciera ser necesario un mecanismo de naturaleza política para controlar a las mismas, quedando en evidencia que los temores del poder central en relación al asambleísmo provincial seguían latentes después de nueve décadas en nuestro país.

Atribuciones:

- Si bien carecían de atribuciones de carácter político, estas no eran exclusivamente consultivas como se puede inferir de la carta fundamental, puesto que el propio constituyente otorgó al legislador la facultad de

²⁸³ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Págs. 356 y 357.

²⁸⁴ Ibid., Pág. 355.

crearles atribuciones administrativas y rentas (art. 98), estando el poder legislativo facultado para autorizar a las Asambleas a imponer determinadas contribuciones en beneficio local. Al respecto, el profesor Guerra sostuvo en su obra, “La Constitución de 1925”, que “esta disposición importa facultar la delegación de la atribución legislativa de imponer contribuciones y puede ser ejercitada para que se establezcan contribuciones regionales o municipales, pues la palabra “local” comprende a todas las que no sean establecidas para beneficio nacional”.²⁸⁵

- Debían representar anualmente al Presidente de la República, por intermedio del Intendente, las necesidades de la provincia, y debían indicar las cantidades que necesitaren para atenderlas.
- Tenían la facultad de dictar ordenanzas y resoluciones. Sin embargo, tal como ya he señalado, estas debían ser puestas en conocimiento del Intendente, quien tenía la facultad de suspender su ejecución en caso de estimarlas contrarias a la Constitución o a las leyes, o perjudiciales al interés de la provincia o del Estado. La ordenanza o resolución suspendida por el Intendente, podía volver a ser considerada por la Asamblea Provincial, la cual, de insistir en su anterior acuerdo por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, forzaba al Intendente a mandarla promulgar y llevarla a efecto. Sin embargo, cuando la suspensión se

²⁸⁵ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 645.

hubiere fundado en la causal de ser contraria a la Constitución o a las leyes, el Intendente remitiría los antecedentes a la Corte Suprema para que resolviera en definitiva. De esta manera, se remarcaba el control que el Intendente, agente del ejecutivo en la provincia, ejercía sobre las Asambleas,²⁸⁶ quedando estas en definitiva sometidas a la “supervigilancia de la autoridad política provincial”²⁸⁷ dependiente del gobierno central, limitándose una vez más la descentralización administrativa territorial que pretendían encarnar las Asambleas Provinciales.

- Les correspondía la vigilancia correccional y económica de las Municipalidades de la provincia conforme con el artículo 106.
- Además, tenían la facultad de disolver las Municipalidades, en virtud de las causales que la ley estableciera, con el voto de la mayoría de los representantes citados especialmente al efecto, medida que sin embargo estaba sujeta a veto del Intendente.

Sin embargo, y tal como ocurrió con los tribunales contenciosos administrativos, la ley de organización de las Asambleas Provinciales jamás fue dictada. En efecto, debido a que la ley de Municipalidades disponía que algunos actos debían ser aprobados por la respectiva Asamblea Provincial, cuya ley

²⁸⁶ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 646.

²⁸⁷ BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 600.

jamás fue creada, se dictó la ley 7.164 de 3 de enero de 1942, que en su artículo único dispuso que mientras se constituyesen las Asambleas Provinciales, los Intendentes tendrían las facultades que a éstas les otorgaban las leyes para efectos de autorizar, aprobar o regular acuerdos municipales. Sin embargo, en ningún caso podrían los Intendentes disolver Municipalidades. Así las cosas, los Intendentes asumieron las atribuciones de las Asambleas con el título de “Asamblea Provincial Subrogante”.²⁸⁸ A juicio del profesor Bernaschina, la ley de subrogación de las asambleas provinciales le merecía serias dudas en cuanto a su constitucionalidad, debido a que “los órganos establecidos por la Constitución deben organizarse y ejercer sus atribuciones de acuerdo con la Ley Fundamental del Estado, sin que una ley ordinaria pueda entregarlas, aunque sea en forma limitada, a otra autoridad”.^{289 290} De esta manera, a pesar de lo dispuesto por la Constitución, se mantuvo la centralización administrativa de las provincias.

Administración Comunal

La administración local de cada comuna o agrupación de comunas se encargó a las Municipalidades. Estas entidades, estaban compuestas por regidores elegidos mediante sufragio directo cuyo número era determinado por el legislador. Al constituirse, debían designar un Alcalde que las presidiera y ejecutar sus resoluciones. Sin embargo, en las ciudades de más de cien mil

²⁸⁸ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 645.

²⁸⁹ Ibid., Pág. 645.

²⁹⁰ BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Págs. 599 y 600.

habitantes y en las otras que determinare el legislador, el Alcalde era nombrado por el Presidente de la República, quién podía removerlo con acuerdo de la respectiva Asamblea Provincial, mas no así a los Alcaldes elegidos por la propia corporación, quienes podían ser removidos por solicitud de la mayoría absoluta de sus miembros al Tribunal Administrativo competente. Al no haberse creado estos jamás, conocía de esta materia la Corte de Apelaciones respectiva. Su función rectora era hacerse cargo de los intereses locales respectivos. Respecto a los Alcaldes,²⁹¹ cabe señalar que no eran más que simples ejecutores de los acuerdos municipales, sin perjuicio de algunas atribuciones exclusivas de las que estaban dotados. Don Guillermo Varas definió a las municipalidades desde una perspectiva orgánica: “es un organismo pluripersonal, formado por los Regidores; colegiado, por cuanto todos ellos tienen los mismos derechos y atribuciones y no actúan sino en cuerpo; y, deliberante, por cuanto adopta resoluciones con fuerza obligatoria”.

Atribuciones de las Municipalidades:

- Tendrían las atribuciones administrativas y dispondrían de las rentas que determinase la ley.
- Les correspondía especialmente:
 - 1) Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo.
 - 2) Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio.

²⁹¹ BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 606.

3) Cuidar de las escuelas primarias y demás servicios de educación que se pagaren con fondos municipales.

4) Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras de necesidad, utilidad y ornato que se costearan con fondos municipales.

5) Administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictare la ley.

6) Formar las ordenanzas municipales sobre estas materias.

- Además, se les encargó la administración de los servicios locales, de promover el bien general del Estado y el particular de territorio municipal.²⁹²

En cuanto a las facultades de policía de seguridad y el cuidado de los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia, éstas se radicaron en el gobierno central, como también se eliminó la facultad que les entregaba la repartición de las contribuciones y el reclutamiento en sus respectivos territorios, debido a que había sido creada la Dirección General de Impuestos Internos.²⁹³

Con la reforma constitucional del año 1943, se le entregó al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para alterar la división política o administrativa del país en el artículo 45 inciso 3° de la Constitución.

²⁹² Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 659.

²⁹³ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Págs. 365 y 366.

Relación de las Municipalidades con la Asamblea Provincial

Las Municipalidades se encontraban sometidas a la vigilancia correccional y económica de la respectiva Asamblea Provincial.

- Las facultades que el artículo 100 otorgaba al Intendente respecto de la Asamblea Provincial, correspondían a ésta en lo relativo a las Municipalidades de su territorio de competencia, o sea, podían suspender las resoluciones u ordenanzas dictadas por la Municipalidad que considerasen inconstitucionales.
- Las Municipalidades podían ser disueltas por la Asamblea Provincial, en virtud de las causales que estableciere el legislador, con el voto de la mayoría de los representantes citados especialmente al efecto, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 100. Esta facultad generaba el absurdo de que el mandatario pudiese más que el mandante, toda vez que las Asambleas Provinciales se conformaban por representantes designados por las Municipalidades de la provincia, por lo que entidades elegidas democráticamente se encontraban sujetas a la fiscalización y disolución de entes administrativos que arrancaban su origen de aquellas.²⁹⁴

Durante la vigencia de la constitución de 1925 se dictó el DL 740 del 7 de diciembre de 1925, la ley de organización y Atribuciones de las Municipalidades, promulgada por Decreto Supremo N° 5655 de 1945 dictado en

²⁹⁴ Ver ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 367.

virtud de la ley 8.121, la ley 9342 del 4 de septiembre de 1949 y el texto refundido de la ley 11.860 de 14 de septiembre de 1955, que les reconoció explícitamente a los municipios la facultad de tomar resoluciones de conformidad a lo preceptuado en los artículos 92 y 93 N° 7.²⁹⁵

A juicio del profesor Carlos Andrade, no sólo fueron los insuficientes recursos económicos los que no permitieron a las Municipalidades tener mayor protagonismo, sino que el Gobierno central, a través de sus diversos Ministerios, organismos autónomos, instituciones semifiscales o de administración autónoma, tomaron a su cargo muchas obligaciones propias de las Municipalidades, reduciendo su rol y significación.²⁹⁶

Descentralización Administrativa

Ya se ha dicho que “la Carta de 1833 había sido de rigurosa centralización política, como corresponde a un Estado unitario, y al mismo tiempo, como consecuencia de ella, había imperado una pronunciada centralización administrativa”.²⁹⁷ Al respecto, el constituyente de 1925 innovó en materia de descentralización, mas sólo se limitó al ámbito administrativo y no al político. En efecto, en su artículo 107 dispuso lo siguiente:

“Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la

²⁹⁵ Ver BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Op. Cit., Pág. 602.

²⁹⁶ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 660.

²⁹⁷ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 368.

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.”

La descentralización en el plano administrativo se hacía necesaria toda vez que los servicios públicos, tanto fiscales como semifiscales, se radicaban en Santiago y desde allí se pretendía resolver los problemas que aquejaban a las diversas secciones territoriales de la Nación,²⁹⁸ tarea que debido a la gran extensión del territorio nacional era imposible de cumplir por el Estado central.

En virtud del artículo 107 recién transcrito,²⁹⁹ la literatura nacional ha sostenido que tres eran las ideas fundamentales del mandato constitucional:

- 1) La descentralización debía hacerse paulatinamente.
- 2) La descentralización era de servicios, de administración, no de orden político.
- 3) Se impuso al Intendente la fiscalización de los servicios de su provincia y se entregó la vigilancia superior de ellos al Presidente de la República.

²⁹⁸ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., Pág. 368.

²⁹⁹ Ibid., Págs. 369 y 370.

Sin embargo, y tal como lo señaló en la época don Luis Flores Sierra en su memoria de prueba, “la disposición constitucional relacionada con la descentralización administrativa, más que cumplida, ha sido contrariada con el criterio cerradamente centralista de nuestros hombres de Gobierno”.³⁰⁰

La opinión del señor Flores se refleja claramente en un informe emitido por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado en el año 1968, referente a las Asambleas Provinciales a propósito de dos mensajes enviados por el Presidente de la República en el mes de enero del año 1938, que sometían a la aprobación del Congreso el proyecto de ley sobre organización y atribuciones de las Asambleas Provinciales (ley que en definitiva nunca fue dictada) y el proyecto de ley que proponía la reforma de los artículos 95, 96 y 102 de la Constitución. En el comentario emitido por la Comisión respecto del artículo 95 se señala lo siguiente: “Sabemos que las Asambleas se compondrán, según lo establece la Constitución, por el número de representantes que para cada Municipalidad determine la ley. Suponiendo, y aquí seguimos al pie de la letra la parte del Mensaje que en el caso presente proponía la modificación constitucional, que la ley designara dos representantes por cada Municipalidad, tendríamos Asambleas Provinciales como la de Santiago, por ejemplo, que se compondría de más de sesenta miembros o la de Ñuble con más de treinta. Hacemos presente que en los ejemplares propuestos se parte del supuesto de dos representantes por Municipio y que la Constitución no fija límites para la

³⁰⁰ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 664.

designación de estos miembros. Nos encontraríamos, entonces, con un parlamento provincial que, en el fondo, no tiene ninguna razón de ser como se ha podido comprobar en los cuarenta y tres años que lleva en vigencia nuestra Carta Política, pues la Administración provincial ha funcionado sin mayores tropiezos. En materia de organismos de administración local colegiados nos sobra con exceso con las Municipalidades”.³⁰¹ Como se puede apreciar, los miembros de la Comisión consideraban absolutamente innecesaria la existencia de las Asambleas Provinciales, además de identificarlas como verdaderos Parlamentos por el sólo hecho del número abultado miembros que estas pudiesen llegar a tener, lo cual además de constituir un craso error conceptual, da cuenta del resquemor que sentía la clase política de la época respecto de los cuerpos colegiados provinciales, no importando la naturaleza de las atribuciones de los mismos.

En el mismo sentido, en la Convención Provincial de Valparaíso de 1946, don Gastón Ossa, Presidente del “Centro para el Progreso de Valparaíso” expresó: “Si la Administración Pública está centralizada, si los asuntos locales no son resueltos por los funcionarios de la región, sino que las resoluciones se toman en una capital lejana, por personas que los afectados no conocen y que saben de los problemas por una rápida visita, o sólo a través de notas e informes, esa cooperación directa y continua del pueblo se pierde, su interés por las cosas

³⁰¹ ACUÑA RAMOS, Rolando. La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 1971, pág. 748.

públicas se apaga y es desplazado por desconfianza, por resentimiento, frente a soluciones innecesariamente defectuosas, a acuerdos demasiados generales que no toman en cuenta las condiciones locales...En un gobierno como el nuestro que ha centralizado al extremo su Administración Pública, se están perdiendo, por esta causa, los más grandes valores, los elementos más fundamentales de una verdadera democracia....El centralismo produce el debilitamiento de las provincias, por cuanto éste régimen que todo lo estudia y resuelve en la capital, obliga a los jefes de negocio a trasladarse continuamente a Santiago, para conseguir el despacho de sus asuntos pendientes. Este ausentismo forzoso de los dirigentes, desorganiza el trabajo de las provincias, entorpece y encarece la producción nacional.”³⁰²

De esta manera, la descentralización administrativa territorial que planteó el constituyente de 1925 jamás prosperó, sin perjuicio de que tal como fue concebida, en lo absoluto implicaba superar la tutela y el control por parte del poder político central. Si bien conceptualmente fue un avance en relación a lo dispuesto por la Constitución de 1833, estuvo lejos de los conceptos de descentralización y autonomía que propusieron algunas de las cartas fundamentales del período de ensayos constitucionales.

³⁰² ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Págs. 664 y 665.

La Modificación de 1959: el DFL 22

El 2 de octubre de 1959, el Presidente de la República, don Jorge Alessandri Rodríguez promulgó el DFL 22 de 1959, el cual fijó el texto de la ley orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República, norma que fue publicada el 19 de noviembre del mismo año. El DFL “estuvo inspirado en reforzar la autoridad de los Agentes del Ejecutivo a fin de que puedan desempeñar convenientemente las funciones que les señala la Carta Constitucional y, también para disponer de una legislación que guarde mayor armonía con el desenvolvimiento de la Nación y con el desarrollo de sus instituciones administrativas”.³⁰³ Al tener como norte el reforzamiento de la autoridad de los agentes del Ejecutivo a lo largo del territorio nacional, es evidente que la referida norma no contribuyó a plasmar la máxima descentralizadora dispuesta por la Constitución, sino que tuvo por objeto actualizar la normativa que regulaba a los agentes de la autoridad política central que databa del año 1885.

Desde un punto de vista normativo, la dictación del DFL 22 tuvo por objeto cumplir con el mandato del artículo 60 de la Constitución Política del Estado de 1925, ejerciendo de manera efectiva el Gobierno Interior, por lo que se normaron los deberes y las atribuciones de los Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores, y se les reforzó su autoridad, todo de acuerdo con la Constitución Política del Estado de 1925, la cual había efectuado profundas y substanciales

³⁰³ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 559.

reformas al ordenamiento jurídico en materia de Gobierno Interior de la República. En efecto, el mensaje del DFL 22 señalaba lo siguiente:

“1° Que no obstante las profundas y substanciales reformas que se han operado en el sistema constitucional de la República, en materia de Régimen Interior, rige, hasta la fecha, la ley de 22 de diciembre de 1885;

2° Que esta ley, cuyo texto primitivo ha experimentado ligeras modificaciones, no guarda armonía con el desenvolvimiento de la Nación ni con el desarrollo de sus instituciones administrativas;

3° Que a fin de cumplir el mandato del artículo 60° de la Constitución Política del Estado y ejercer de manera efectiva el Gobierno Interior, es indispensable determinar los deberes y atribuciones de Intendentes, Gobernadores, Subdelegados e Inspectores y reforzar su autoridad, a fin de que puedan desempeñar convenientemente las funciones que les señala la Carta Fundamental.”

El artículo 92 del DFL 22 señaló por su parte que “El presente decreto con fuerza de ley comenzará a regir treinta días después de su publicación en el Diario Oficial, y desde esa fecha quedarán derogadas la Ley de Régimen Interior, de 22 de diciembre de 1885, y todas las disposiciones generales y particulares que fueren contrarias a su contenido.”

El Título I creó un nuevo organismo de la administración del Estado, a saber, el Servicio de Gobierno Interior del Estado. En su artículo 1° definió al Servicio de Gobierno Interior como el “organismo mediante el cual el Presidente

de la República, como Jefe Supremo de la Nación, ejerce el Gobierno Interior del Estado. Depende del Ministerio del Interior”. A efectos de ejercer el Gobierno Interior del Estado, el artículo 2° dividió al territorio de la República en provincias, las que se encontrarían a cargo de un Intendente; a las provincias en departamentos, a cargo de un Gobernador; los departamentos en subdelegaciones, a cargo de un Subdelegado, y a las subdelegaciones en distritos, a cargo de un Inspector. Así, se mantuvo la estructura en cuanto a la división territorial del país que habían establecido anteriormente las leyes de 1844 y 1885, como también la lógica de dicha división territorial y estructura gubernativa jerárquica, la cual sólo tenía por objeto el facilitar la función de gobierno del Poder Ejecutivo a lo largo del territorio nacional.

El Intendente

De acuerdo con lo señalado en el artículo 11°, el Intendente puede ser definido como el agente natural e inmediato del Presidente de la República, al cual le corresponde ejercer el gobierno superior y la administración general de la provincia que esté bajo su mando, con arreglo a la Constitución, a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República.

De acuerdo con el artículo 3°, debía ser nombrado por el Presidente de la República por un período de tres años, en calidad de funcionario de su exclusiva confianza, por lo que se mantendrían en su puesto mientras contara con ella. Se estableció además que el cargo no era incompatible respecto de personas que

tuviesen algún cargo en las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile o en algún servicio público, pudiendo la persona que fuese designada como Intendente conservar dichos cargos, con la limitante de no poder desempeñarlos. Además, en el artículo 7° se señaló que el cargo de Intendente era compatible con el de Alcalde designado por el Presidente de la República.

Los Intendentes, agentes naturales e inmediatos del Presidente de la República dentro de sus respectivas provincias, llegando incluso a ser denominados como un “Presidente Chico”³⁰⁴ dentro de su territorio de competencia, eran el Jefe Superior del Servicio de Gobierno Interior en la provincia, y los responsables de la negligencia y de los abusos que los Gobernadores cometieran con su tolerancia. Constituían además, el canal de comunicación ordinario entre el Gobernador y el Ministro del Interior y el Presidente de la República.³⁰⁵

Se les adjudicaron los siguientes deberes y atribuciones, recuperando los Intendentes muchas de las funciones que les habían sido adjudicadas exclusivamente a los Gobernadores con la ley de 1885:

- 1) El ejercicio del gobierno superior y de la administración general de la provincia de su mando, con arreglo a la Constitución, a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República.

³⁰⁴ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 560.

³⁰⁵ Ibid., Pág. 561.

- 2) La jefatura Superior del Servicio de Gobierno Interior en la provincia de su mando.
- 3) La responsabilidad sobre las negligencias y los abusos que los Gobernadores cometieran con su aquiescencia o tolerancia.
- 4) Era el órgano ordinario de comunicación entre el Gobernador y el Ministro del Interior o el Presidente de la República.
- 5) La fiscalización de todos los servicios públicos de la Administración Civil del Estado, del Servicio Nacional de Salud, de las Instituciones Fiscales, Semifiscales y de Administración Autónoma, de las empresas o entidades en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital, de los Servicios de Utilidad Pública, como también de las obras que las mencionadas entidades ejecutaran. Las jefaturas respectivas les debían comunicar oportunamente la iniciación de los trabajos, proporcionándoles los antecedentes ilustrativos del caso. Igualmente, la persona que tuviese a su cargo la ejecución directa de la obra, debía comunicarles de todo hecho o acontecimiento que la paralizara, suspendiera o perturbase gravemente. Respecto de las entidades fiscalizadas, el Intendente debía dar cuenta a las autoridades respectivas de las faltas o deficiencias que notaren, tanto en el funcionamiento del servicio, como en el cumplimiento de las obligaciones de los empleados. Asimismo, debían fiscalizar el uso de los vehículos de los referidos servicios públicos.

- 6) Debían dar cuenta de manera confidencial al Presidente de la República de las faltas que notaren en la conducta ministerial de los jueces o funcionarios auxiliares de la Administración de Justicia.
- 7) Debían representar, con la debida oportunidad, al Presidente de la República o a la autoridad que corresponda, las necesidades y deficiencias que observaren en su territorio competencial.
- 8) Podían informar de oficio a las autoridades respectivas o directamente a las Juntas Calificadoras, sobre el desempeño de los Jefes y funcionarios de las entidades sujetas a su fiscalización.
- 9) Debían prestarse cooperación recíproca en la órbita de sus atribuciones con los servicios que debían fiscalizar.
- 10) Podían solicitar directamente de los jefes de servicios los informes, antecedentes o datos que necesitasen sobre materias relacionadas con ellos y éstos debían proporcionarlos.
- 11) Estaban facultados para requerir de los jefes de los servicios sujetos a su fiscalización, la atención inmediata necesaria para proveer a ciertas emergencias, tales como ataque exterior, conmoción interior, paralización colectiva de faenas, terremotos, inundaciones u otras calamidades o en otros casos graves y urgentes.
- 12) Debían recibir las reclamaciones escritas presentadas por particulares en contra de cualquier funcionario de los servicios sujetos a su fiscalización

- 13) Debían poner en conocimiento de la Contraloría General de la República y de la autoridad correspondiente, aquellos casos en que estimaren, con fundamento plausible, que pudiese derivarse responsabilidad administrativa, civil o penal en contra de algún funcionario del territorio de su competencia.
- 14) Al ser requeridos por los Tribunales de Justicia para hacer ejecutar sus sentencias y para practicar o hacer practicar los actos de instrucción que estos decretaran, debían prestar el auxilio de la fuerza pública que de ellos dependiere, sin que les correspondiese calificar el fundamento con que se les hubiese pedido ni la justicia o legalidad de la sentencia o decreto que se tratara de ejecutar.
- 15) Debían impulsar el progreso general del territorio a su cargo y debían procurar levantar el nivel cultural y moral de la población, propendiendo a su bienestar, estimulando el trabajo y las actividades productoras. Para estos fines podían concertar, con otras autoridades o representantes de servicios públicos o entidades privadas, programas de acción común.
- 16) No podían ejercer funciones que correspondiesen a los Tribunales de Justicia.
- 17) Debían velar por la integridad del territorio de su jurisdicción y por el mantenimiento de la paz y el orden público, para lo cual disponían de las fuerzas de carabineros e investigaciones.

18) Debían proporcionar a los Subdelegados e Inspectores de sus departamentos, el material de trabajo y de secretaría necesario para el desempeño de sus funciones.

El Gobernador

Al Gobernador le correspondía ejercer el gobierno del departamento de su territorio de competencia, subordinado al Intendente de la provincia. Era nombrado por el Presidente de la República a propuesta del respectivo Intendente, pudiendo ser removido por este último con aprobación del Jefe de Gobierno. Además, era un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República, por lo que se mantendría en su puesto mientras contara con ella.

El cargo de Gobernador era compatible con el de alcalde designado por el Presidente de la República, y sus principales deberes y atribuciones eran los siguientes, las cuales como se podrá apreciar, coincidían en gran medida con las atribuciones de los Intendentes:

1) Respecto de las entidades fiscalizadas, debían dar cuenta a las autoridades respectivas de las faltas o deficiencias que notaren, tanto en el funcionamiento del servicio, como en el cumplimiento de las obligaciones de los empleados. Asimismo, debían fiscalizar el uso de los vehículos de los referidos servicios públicos.

- 2) Debían representar, con la debida oportunidad, al Presidente de la República o a la autoridad que correspondiese, las necesidades y deficiencias que observaren en su departamento.
- 3) Tenían la facultad de informar de oficio a las autoridades respectivas o directamente a las Juntas Calificadoras, sobre el desempeño de los Jefes y funcionarios de las entidades sujetas a su fiscalización.
- 4) Debían prestarse cooperación recíproca en la órbita de sus atribuciones con los servicios y organismos fiscalizables de su departamento.
- 5) Podían solicitar directamente de los jefes de servicios los informes, antecedentes o datos que necesiten sobre materias relacionadas con ellos y éstos deberán proporcionarlos.
- 6) Estaban facultados para requerir de los jefes de los servicios sujetos a su fiscalización, la atención inmediata necesaria para proveer a emergencias tales como ataque exterior, conmoción interior, paralización colectiva de faenas, terremotos, inundaciones u otras calamidades o en otros casos graves y urgentes.
- 7) Debían recibir las reclamaciones escritas presentadas por particulares en contra de cualquier funcionario de los servicios sujetos a su fiscalización.
- 8) Debían poner en conocimiento de la Contraloría General de la República y de la autoridad correspondiente, aquellos casos en que estimaren, con fundamento plausible, que pudiese derivarse responsabilidad

administrativa, civil o penal en contra de algún funcionario del territorio de su jurisdicción.

- 9) Al ser requeridos por los Tribunales de Justicia para hacer ejecutar sus sentencias y para practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decretaran, debían prestar el auxilio de la fuerza pública que de ellos dependiere, sin que les correspondiese calificar el fundamento con que se les pidiese ni la justicia o legalidad de la sentencia o decreto que se tratase de ejecutar.
- 10) Debían dar cuenta confidencial al Presidente de la República de las faltas que notaren en la conducta ministerial de los jueces o funcionarios auxiliares de la Administración de Justicia.
- 11) Debían atender a los fines de justicia social, educación, salubridad, trabajo, moralidad pública y asistencia, que correspondiesen a la misión gubernativa.
- 12) Debían procurar socorros en circunstancias extraordinarias, graves o urgentes, como ataque exterior, conmoción interior, paralización colectiva de faenas, o en casos de incendios, terremotos, inundaciones u otras calamidades en que no pudiese retardarse el auxilio sin grave daño.
- 13) Podían conceder permisos para portar armas prohibidas hasta por un año.
- 14) Debían conceder los permisos o autorizaciones dispuestos por la ley.
- 15) Debían ejercer la vigilancia y cuidar de la conservación de los bienes del Estado, fiscales o nacionales de uso público, cuidar que se respetase el

uso a que estaban destinados y, en especial, impedir que se ocupasen en todo o en parte, se realizasen obras, se llevaren a efecto resoluciones o se ejecutasen otros actos que embarazasen o perturbasen el uso común.

- 16) Debían nombrar a los jueces de Subdelegación y de Distrito, a propuesta en terna del Juez de Letras del Departamento.
- 17) Debían hacer cumplir las obligaciones que imponía la ley de Imprenta a los impresores y directores de cualquier publicación.
- 18) Debían conceder los permisos de caza y pesca.
- 19) Debían visitar con frecuencia las oficinas del Registro Civil, de Correos y Telégrafos y de Hacienda, las Escuelas, Cárceles y demás servicios y establecimientos sujetos a su fiscalización y comprobar la existencia de fondos, dando cuenta a la Contraloría General de la República y a la jefatura superior del servicio de las irregularidades y faltas que notare.
- 20) Debía impulsar el progreso general del territorio a su cargo, procurando levantar el nivel cultural y moral de la población, propendiendo a su bienestar, estimulando el trabajo y las actividades productoras.
- 21) Si en épocas de escasez de agua en los ríos surgían cuestiones entre particulares sobre derechos de agua o sobre la facultad de ejecutar obras en el río, el Gobernador debía impedir toda obra nueva que no fuese ordenada por un tribunal de justicia.
- 22) No podían ejercer funciones que correspondiesen a los Tribunales de Justicia.

23) Si bien el Intendente era el órgano ordinario de comunicación entre el Gobernador y el Ministro del Interior o el Presidente de la República, el Gobernador, no obstante, podía comunicarse directamente con el Ministro del Interior o el Presidente de la República, en casos urgentes o en respuesta a comunicaciones directas de ellos o para interponer queja en contra del Intendente.

24) Debían cuidar de proporcionar a los Subdelegados e Inspectores de sus departamentos jurisdiccionales, el material de trabajo y de secretaría necesario para el desempeño de sus funciones.

El Subdelegado

Las subdelegaciones eran circunscripciones territoriales regidas por un Subdelegado, órgano subordinado al Gobernador del departamento y nombrado por éste. El Subdelegado era el Inspector del distrito en que estuviese la sede de la subdelegación, era el jefe administrativo de la subdelegación, y como tal debía velar por el funcionamiento normal de los servicios públicos y por el cumplimiento de las obligaciones de los empleados, debiendo dar cuenta al Gobernador de las faltas o abusos que notare. Esta fiscalización no alcanzaba a la Municipalidad respectiva. Debía cooperar con el Gobernador en el ejercicio de los deberes y atribuciones que le asignaba la ley, dando cumplimiento a sus órdenes e instrucciones. Velaba también por la conducta ministerial de los Jueces de Subdelegación y de Distrito, dando cuenta de las faltas que notare, en forma

confidencial, al Gobernador. Duraban un año en sus funciones y podían ser removidos por el Gobernador, quien debía dar cuenta motivada al Intendente.

Principales atribuciones y deberes de los Subdelegados:

- 1) Debían servir ordinariamente de órgano de comunicación entre los habitantes de la subdelegación y el Gobernador.
- 2) Debían visitar los servicios públicos de la subdelegación y dar cuenta al Gobernador de su resultado.
- 3) Podían solicitar a las autoridades de su territorio competencial, los datos e informes que estimase necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.
- 4) Debía denunciar al Gobernador las publicaciones locales de periódicos, revistas, panfletos o volantes que estimase injuriosos para las autoridades y funcionarios o contrarios a la moral.
- 5) Debían recorrer su territorio competencial y representar al Gobernador o al funcionario que correspondiese las necesidades y deficiencias que notare.
- 6) Debían velar por la conservación de los caminos, puentes y demás vías públicas.
- 7) Debía velar por el cumplimiento de los decretos y reglamentos sobre izamiento de la bandera nacional en los actos conmemorativos y fiestas patrias.
- 10) Debía fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones sobre caza y pesca y la observancia de las vedas.
- 11) Debía cooperar dentro de sus atribuciones con las demás autoridades públicas. Con las autoridades municipales debía mantener la debida

correspondencia y armonía, propendiendo al progreso y adelanto de la subdelegación.

12) Debían atender a los fines de justicia social, educación, salubridad, trabajo, moralidad pública y asistencia, que corresponden a la misión gubernativa.

13) Debían procurar socorros en circunstancias extraordinarias, graves o urgentes, como ataque exterior, conmoción interior, paralización colectiva de faenas, o en casos de incendios, terremotos, inundaciones u otras calamidades en que no pueda retardarse el auxilio sin grave daño.

14) Debían conceder los permisos dispuestos por el legislador.

15) Debían impedir que los propietarios riberanos ocupasen parte de los cauces de ríos, lagos y lagunas, y debían evitar que se hiciesen plantaciones o trabajos en las orillas de estos que pudiesen ocasionar alteración en el curso de las aguas o desbordamientos.

El Inspector

Los distritos eran circunscripciones territoriales regidas por un Inspector, quien se encontraba bajo las órdenes del Subdelegado, quien tenía la facultad de nombrarlo y removerlo previa cuenta motivada al Gobernador. Los Inspectores eran los jefes administrativos de los distritos, en los cuales debían cooperar al buen desempeño de las funciones señaladas al Subdelegado y cumplir las órdenes que éste les transmitiese o impartiese. Duraba un año en sus funciones.

Principales atribuciones y deberes:

- 1) Debían proporcionar al Subdelegado los informes que le solicitaba y darle de propia iniciativa aquellos que fuesen útiles al mejor servicio público y a las necesidades locales.
- 2) Debían servir ordinariamente de órgano de comunicación entre los habitantes del Distrito y el Subdelegado.
- 3) Debían denunciar al Subdelegado las publicaciones locales de periódicos, revistas, panfletos o volantes que estimasen injuriosos para las autoridades y funcionarios o contrarios a la moral, acompañando los ejemplares o artículos correspondientes.
- 4) Debían velar por el cumplimiento de los decretos y reglamentos sobre izamiento de la bandera nacional en los actos conmemorativos y fiestas patrias.
- 5) Debían fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones sobre caza y pesca y la observancia de las vedas.
- 6) Debían cooperar dentro de sus atribuciones con las demás autoridades públicas. Con las autoridades municipales debían mantener la debida correspondencia y armonía, propendiendo al progreso y adelanto del distrito.

Proyecto de reforma constitucional de 1964

Hasta la década de los '60, la descentralización seguía siendo un tema pendiente, señalándose en mensaje enviado por el Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva y su Ministro de Justicia don Pedro Rodríguez el día

30 de noviembre de 1964, lo siguiente: “la descentralización administrativa constituye un viejo anhelo de la mayoría de los chilenos y una necesidad impostergable para la atención eficiente y oportuna de las necesidades públicas. Aunque la Constitución vigente se propuso, hace ya casi cuarenta años, descentralizar el régimen de la Administración chilena, los mecanismos que para ello ideó no resultaron operantes ni se han materializado hasta ahora. Consciente el Gobierno que esta situación no admite mayores dilaciones, estima indispensable modificar las normas constitucionales relativas al régimen administrativo interior del Estado que en gran parte han sido aplicables, y sustituirlas por un sistema que responda a las actuales exigencias. El anhelo y necesidad de descentralización que experimentan las provincias comprende dos aspectos: a) el de que sus asuntos sean resueltos en la zona o región, sin que todo tenga que venir a Santiago; y b) el de que los sectores interesados, la comunidad afectada, tenga voz y participación en las decisiones. El sistema que se propone tiende a satisfacer estos dos requerimientos. Se establece como base de la división administrativa la que sin reserva de ninguna especie se ha proclamado en todos los estudios hechos en el país, esto es, la división en Zonas o Regiones que respondan a la necesidad geoeconómica y demográfica de nuestro territorio. Junto con esto se prescribe que todos los servicios de la Administración Nacional deben desconcentrar sus facultades decisorias en autoridades que correspondan a cada una de dichas zonas”.³⁰⁶ Si bien el

³⁰⁶ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 647.

proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados, comunicado al Senado por oficio N° 302 de 31 de agosto de 1965, y estudiado por dos Comisiones, jamás fue despachado.

En el proyecto que aprobó la Cámara, para la administración de cada Zona se contemplaron dos órganos: el Intendente Zonal y el Consejo de Administración Regional, quedando redactado el nuevo artículo 94 en los siguientes términos:³⁰⁷

“La administración de cada zona o región corresponderá a un Intendente Zonal, asesorado por un Consejo de Administración Regional. Desempeñará las funciones de Intendente Zonal el Intendente que tenga su sede en la ciudad cabecera de la región. No obstante, el Presidente de la República podrá designar una persona distinta para cada uno de estos cargos.

El Consejo de Administración Regional estará integrado por los Intendentes de las provincias que formen la región y los Jefes Zonales de los Servicios Públicos que determine la ley.

La ley determinará la organización, atribuciones y recursos de los órganos referidos, el modo como se vincularán con los de administración comunal y con otras entidades regionales o locales, las normas que regirán su funcionamiento y el número, requisitos y forma de nombramiento o elección y duración en sus cargos de los integrantes del Consejo de Administración Regional. Este Consejo será presidido por el Intendente Zonal”.

³⁰⁷ ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit., Pág. 647.

El Intendente Zonal sería el agente natural e inmediato del Presidente de la República, duraría tres años en sus funciones, tendría la administración general de la región y para estos efectos le correspondería especialmente impulsar, coordinar, supervigilar y fiscalizar el funcionamiento de los servicios públicos en la zona”.³⁰⁸

Como es posible apreciar, el denominado Intendente zonal seguía siendo nombrado por el Presidente de la República y detentaba la representación del mismo, por lo que no se advierte que pretendía modificar el fenecido proyecto de ley, puesto que la institucionalidad propuesta era en extremo similar con la ya existente.

La Ley Pascua

El primero de marzo del año 1966, y debido al levantamiento indígena liderado por Alfonso Rapu, el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva publicó la ley 16.441, la cual es conocida hasta el día de hoy como la “Ley Pascua”, puesto que tuvo como objeto la creación del Departamento de Isla de Pascua. En efecto, el artículo 1° creó el Departamento de Isla de Pascua, el cual dependía de la provincia de Valparaíso, cuya capital sería Hanga Roa, y comprendería los territorios de las islas de Pascua y la isla de Sala y Gómez. El Departamento tendría una sola comuna-subdelegación, del mismo nombre, la que estaría formada por tres distritos. En cuanto a la elección de Diputados, el

³⁰⁸ Ver ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Op. Cit. Págs. 647 y 648.

Departamento de Isla de Pascua integraría la Circunscripción Departamental de Valparaíso y Quillota. El artículo 3° dispuso la creación de cargos de personal de planta del Servicio de Gobierno Interior, creando el puesto de Gobernador de dicho departamento. El artículo 4° creó la Municipalidad de Isla de Pascua, la cual se encontraría a cargo de la administración local de la comuna del mismo nombre, integrada por siete Regidores elegidos en la forma dispuesta por la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades. De esta manera, la Ley Pascua descentralizó administrativamente a la Isla de Pascua al instituir el departamento y la municipalidad de la misma, aunque haciéndola dependiente de la provincia de Valparaíso. Si bien el día de hoy dicha regulación ha resultado ser insuficiente, en los años '60 implicó dotar a la isla oceánica de una institucionalidad que a la fecha era inexistente.

El proyecto de Regionalización de la Dictadura Militar

Sabido es que en nuestro país el día 11 de septiembre del año 1973, las Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública dieron un golpe de Estado mediante el cual derrocaron al Presidente de la República don Salvador Allende Gossens, instaurando un régimen militar dictatorial que tuvo una duración de 17 años. La Junta de Gobierno que tomó el poder político, compuesta por los mismos Generales de las Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública que llevaron adelante el Golpe de Estado, generó una vasta cantidad de transformaciones, innovaciones y supresiones en el ámbito político y jurídico,

dentro de los cuales se encuentra la descentralización y desconcentración administrativa de país, materia en la cual una vez más adoptó protagonismo la figura del Intendente Regional. En este ámbito, la primera medida relevante fue la dictación de los decretos leyes N° 573 y 575 del año 1974.

Los Decretos Leyes N° 573 y 575

El 8 de julio del año 1974, la Junta de Gobierno presidida por el General Augusto Pinochet Ugarte, promulgó el decreto ley N° 573 que fijó el “Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado”, mediante el cual se reformó el sistema de gobierno y administración interior del país, dividiéndolo para estos efectos en Regiones, las cuales a su vez se dividirían en Provincias. Respecto de la Administración local, el artículo 1° procedió a dividir a su vez a las provincias en comunas. Dos días después, esto es, el 10 de julio, la Junta de Gobierno promulgó el decreto ley N° 575 sobre “Regionalización del país”, el cual vino a complementar al decreto ley N° 573 encargándose de regular a los órganos que debían ejercer el gobierno y la administración interior del país en el marco del proceso de regionalización impulsado por el régimen militar.

El decreto ley N° 573 se encargó de zanjar cualquier tipo de controversia respecto de la fórmula en torno a la forma jurídica de Estado adoptada por el país, señalando en su enunciado lo siguiente: “Que el hecho de que el Estado de Chile sea unitario, constituido por una sola asociación política, no se contrapone con el de que su Gobierno se ejerza sobre la base de una organización interna

que obedezca a un criterio de descentralización y desconcentración.” De esta manera se descartaba de plano que la regionalización implicara en alguna medida la adopción de un Estado Federal y/o políticamente descentralizado como había ocurrido a la fecha en Italia.

Las razones para llevar a cabo esta reforma se enunciaron en el tercer considerando del decreto ley 573, en el cual se afirmó lo siguiente: “Que la necesidad de lograr más plenamente las metas del desarrollo económico y social requieren de una mejor utilización del territorio y de sus recursos. La excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente en Santiago, está alcanzando niveles de tal magnitud que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas que permitirían un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado”.

Pues bien, esta nueva división político-administrativa del territorio nacional planteada por la Junta de Gobierno debía lograrse -de acuerdo a lo sostenido por la misma Junta- a través de 1) Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional; 2) La participación efectiva de la población en la elaboración de su propio destino contribuyendo y comprometiéndose con los objetivos superiores de su región y del país; y de 3) Una igualdad de oportunidades para recibir los beneficios que reportará el proceso de desarrollo.

Las implicancias que aparejaba esta reforma fueron señaladas en el cuarto considerando del decreto ley en comento, requiriendo al efecto:

- a) Una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de decisión en función de unidades territoriales definidas con tal objeto.
- b) Una jerarquización de las unidades territoriales.
- c) Una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y con poderes de decisión equivalentes, de modo que fuese posible su efectiva complementación.
- d) La integración de todos los sectores, mediante instituciones que asegurasen su actuación en conjunto y no aisladamente.

Se consideró además que era crucial agregar al concepto de Administración el concepto de la Planificación, y ambos debían tener como objetivo el desarrollo socioeconómico del país. Por otro lado, el concepto del Desarrollo debía ser incorporado al Régimen de Administración Interior como una función preferente del Estado e íntimamente ligado al Orden y a la Seguridad Interior del país.

Sin embargo, el objetivo de la descentralización que se planteaba en las reformas legales no se condecía con las declaraciones realizadas por el propio General Augusto Pinochet, quien sostenía que el suyo era un gobierno fuerte y centralizador, declarándose expresamente como un admirador del régimen portaliano, expresando que “la existencia de un Presidente de la República según

la concepción portaliana (1831-1891), coincide con el período más brillante de la Historia de Chile. Hay estabilidad y progreso en lo económico; avances notables en lo cultural y en lo educacional; se ganan dos guerras exteriores difícilísimas; se pacifica la Araucanía y se la coloniza; se adquiere y explota el salitre; en todo el país reinan el orden y la paz social. La coincidencia entre la época de presidentes portalianos y el auge de Chile no es casual. Esta culminación precisamente, se debe a que existe una autoridad central velando siempre por el conjunto del país, y por los intereses comunes de los nacionales.”³⁰⁹ Esta declaración expone la manifiesta visión centralista que la Junta de Gobierno tenía sobre el Estado chileno, por lo que no debe extrañar que las reformas se hayan limitado a una mera desconcentración de la administración pública, sin perjuicio de que en el ámbito municipal se instauró una descentralización administrativa autoritaria, puesto que el Jefe comunal era designado por el Poder central en la concepción original de la Junta de Gobierno.

Al efecto, el profesor Jorge Tapia Valdés³¹⁰ sostiene que los regímenes fundados en la doctrina de la seguridad nacional tuvieron una visión simple y puramente geopolítica del tema, concentrando o desconcentrando el poder a su entera conveniencia, y el efecto práctico en nuestro país fue tener un gran dictador y trece pequeños dictadores a nivel de gobierno regional. Además, el

³⁰⁹ TRASCENDENTAL discurso de S.E., El Mercurio, Santiago, 7 de abril de 1979, C9.

³¹⁰ TAPIA VALDES, Jorge. Descentralización, Regionalización y Neosubsidariedad, EN FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA (Coord.): Reforma Constitucional, Chile, Lexis Nexis, 2005, pág. 167.

objetivo de la descentralización quedó en entredicho en la propia norma, ya que el decreto ley 573 se limitó a consagrar en su artículo 10 solamente a la desconcentración a nivel regional de los ministerios y de los servicios públicos, lo cual fue desarrollado por los párrafos 4° y 5°, disponiéndose la desconcentración de los mismos en Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Regionales respectivamente, mas no institucionalizó el concepto de la descentralización.

Las Regiones

La Región fue concebida por el DL 573 en su artículo 3° como “una unidad territorial debidamente organizada que contemple todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, cultural, social y de seguridad nacional.” La facultad de crear, modificar y suprimir a estas nuevas unidades territoriales quedó radicada de manera exclusiva en el legislador, debiendo velar por el cumplimiento de los siguientes factores al momento de su creación:

- a) Un adecuado grado de descentralización o desconcentración que tendiese a facilitar el progreso de la Región dentro del proceso de desarrollo nacional.
- b) Una efectiva coordinación de los diferentes organismos de los sectores públicos y privados.

- c) Una verdadera participación de las diversas formas de organización de la población dentro de una estructura económico-social que asegurase las iniciativas creadoras de sus habitantes.
- d) La fijación de límites territoriales comunes para el conjunto de los servicios públicos de la respectiva Región.

El Intendente Regional

El Gobierno y la Administración superior de cada Región se radicó en el Intendente Regional, quien, de acuerdo a lo señalado en el artículo 4° del DL 573, debía ejercerlos “con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Poder Ejecutivo, de quien es agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza del Jefe Supremo de la Nación.” El artículo 2° del DL 575 repitió la misma fórmula al señalar que el Gobierno y la Administración superior de cada Región residirían en un Intendente Regional, el cual sería nombrado por el Poder Ejecutivo de quien sería su agente natural e inmediato, y permanecería en su cargo mientras contara con la confianza del mismo. El Intendente tendría su asiento en la ciudad capital de la Región (art. 21 del DL 575), la cual debía ser determinada por el legislador (art. 4° DL 573). Este mandato fue cumplido a través del artículo 1° del DL 575, el cual

estableció las Regiones en las que se dividiría el territorio nacional y cuáles serían sus respectivas ciudades capitales.³¹¹

En cuanto a sus deberes y atribuciones, el DL 573 estableció en sus artículos 5° y 6° lo siguiente:

- Formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado.
- Promover la acción del sector privado que favorezca a ese desarrollo.
- Aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades en los programas y proyectos específicos.
- Ejercer la supervigilancia y fiscalización de los servicios de la Administración del Estado de carácter civil existentes en la Región, además de velar por su debida coordinación, excepto respecto de la Contraloría General de la República.
- Delegar, en los casos y formas que determine la ley, facultades específicas en otras autoridades de la Región para fines administrativos, de desarrollo y de coordinación de dos o más provincias.

³¹¹ El artículo 1° señaló que para el Gobierno y la Administración del Estado, el territorio de la República se dividiría en las siguientes Regiones, con las ciudades capitales que se indican: I Región, capital Iquique; II Región, capital Antofagasta; III Región, capital Copiapó; IV Región, capital La Serena; V Región, capital Valparaíso; VI Región, capital Rancagua; VII Región, capital Talca; VIII Región, capital Concepción; IX Región, capital Temuco; X Región, capital Puerto Montt; XI Región, capital Coyhaique; XII Región, capital Punta Arenas; Área Metropolitana, la que por mandato del artículo 8° del DL 1317 pasó a denominarse Región Metropolitana. El artículo 1° además señaló que territorios pertenecerían a cada Región, lo que sufrió algunas modificaciones en virtud del artículo 9° del DL 1317.

Por su parte, el DL 575 se encargó de desarrollar los deberes y atribuciones del Intendente enunciados en el DL 573, señalando que:³¹²

- El Intendente Regional tendría la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región.
- Debía dirigir las tareas propias del Gobierno Interior de acuerdo con las instrucciones que le impartiese el Poder ejecutivo a través del Ministro del Interior, o éste directamente.
- Debía resolver, oyendo al Consejo Regional de Desarrollo, respecto de los proyectos de políticas, planes de desarrollo y presupuesto regional.
- Debía fijar las prioridades de los proyectos y programas regionales.
- Debía elevar, en su oportunidad, los proyectos de políticas, planes de desarrollo y presupuesto regional al Supremo Gobierno para su aprobación o modificación, a fin de hacerlos compatibles con las políticas, planes y presupuestos nacionales.
- Debía coordinar y regular la forma en que debían actuar los servicios de la Administración del Estado, de carácter civil, para la debida ejecución, por su intermedio, de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional. Para estos efectos, quedaron subordinados al

³¹² Las atribuciones que este artículo confirió a los Intendentes Regionales sobre los servicios públicos no eran aplicables respecto de la Contraloría General de la República.

Intendente Regional todos los jefes de los servicios existentes en la región, sin perjuicio de las facultades propias, de carácter técnico, que correspondiesen a los jefes superiores de los servicios respectivos.

- Se le facultó para crear comisiones regionales sectoriales e intersectoriales para hacer estudios o preparar recomendaciones específicas.
- Debía ejercer la supervigilancia y fiscalización de todos los servicios de la Administración del Estado, de carácter civil, y de los servicios de utilidad pública de la región, a fin de cautelar la legalidad de sus actuaciones y su funcionamiento regular, continuo y eficiente y, asimismo, supervigilar y fiscalizar todas las obras que dichas entidades ejecutasen.
- Debía dictar los reglamentos, resoluciones e instrucciones que estimase necesarios en el ejercicio de sus atribuciones.
- Debía fomentar la actividad privada, orientarla hacia el desarrollo regional y procurar su coordinación con la actividad estatal.
- Debía girar y disponer de las sumas que contemplara anualmente el Presupuesto de la Región.
- Se le otorgó la representación extrajudicial del Estado en la respectiva región, en la realización de los actos y celebración de los contratos que fuesen necesarios para el desarrollo de la misma.

Además, el 1° de abril del año 1980, fue publicado el DL 3.260³¹³ que se encargó de establecer el Régimen de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago. La norma en comento dispuso en su artículo 1° que el gobierno y la administración de la Región Metropolitana se regiría por los decretos leyes 573 y 575 del año 1974.

El artículo 6° no hizo más que reiterar lo señalado por el artículo 4° del DL 573, puesto que estableció que el gobierno y la administración superior de la Región Metropolitana de Santiago residirían en el Intendente Regional Metropolitano, y a continuación se remitió derechamente a las funciones y atribuciones de los Intendentes Regionales de los DL 573 y 575 de 1974, asignándole además las siguientes atribuciones, referidas principalmente a deberes de mera coordinación:

- a) Coordinar la actuación que deban desarrollar los organismos metropolitanos en la Región.
- b) Coordinar la acción de los Municipios y de los organismos competentes de la Región, en materia de transporte y tránsito público.
- c) Coordinar las acciones tendientes a la preservación del medio ambiente en la Región y supervisar el cumplimiento de las medidas acordadas.

³¹³ El artículo 3° señaló lo siguiente: “La capital nacional de la República de Chile, es la ciudad de Santiago, y a la vez, lo será de la Región Metropolitana de Santiago”. El artículo 4° estableció que la Región Metropolitana se dividiría en seis provincias, y el artículo 5° señaló que éstas serían las provincias de Santiago, Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante y Melipilla.

- d) Ejercer las funciones y atribuciones de Gobernador Provincial en el Área Metropolitana, atribución que fue derogada por el decreto ley 3642 del 7 de marzo de 1981.

El Consejo Regional de Desarrollo

Además del Intendente, el régimen militar dispuso a través de los DL 573 y 575, que en cada Región habría un Consejo Regional de Desarrollo, órgano asesor del Intendente Regional. Estaría presidido por el Intendente Regional e integrado por los Gobernadores Provinciales de la Región, dos representantes de las municipalidades de la región, designados por los Alcaldes, un representante del Ministerio de Defensa Nacional y el Director Regional de la Corporación de Fomento de la Producción. Además, el Intendente debía designar, de ternas propuestas por las respectivas organizaciones, a tres representantes del sector empresarial privado de la región, a tres representantes del sector laboral de la región, dos representantes de la Confederación de Colegios Profesionales de Chile o de los Colegios Profesionales, en el caso que la Confederación no existiese en la región, a dos representantes de las cooperativas de la región, y un representante de los bancos privados de la región.

A este organismo le competía:

- 1) Formular las observaciones y proposiciones que estimase necesarias, a los proyectos de políticas y planes de desarrollo de la respectiva región.

- 2) Formular las observaciones y proposiciones que estimase necesarias al proyecto de Presupuesto Regional.
- 3) Recomendar prioridades a los programas y proyectos específicos.
- 4) Proponer al Intendente Regional normas de aplicación relativas a las materias ya señaladas.
- 5) Emitir su opinión en los casos en que el Intendente Regional lo consultare.

Como es posible apreciar, la composición de este organismo colegiado carecía absolutamente de miembros elegidos democráticamente, siendo estos designados mayoritariamente por el Intendente Regional, teniendo presente además que los Gobernadores Provinciales eran nombrados por la autoridad central de igual manera que los Alcaldes, y que estos últimos eran los que designaban a los representantes de las municipalidades de la Región. En cuanto a sus atribuciones, estas tenían un carácter estrictamente consultivo, careciendo de facultades resolutorias. El COREDE, tal como lo concibieron los DL 573 y 575, tuvo una existencia breve, ya que fue derogado por la ley orgánica constitucional 18.605 que instituyó a los nuevos Consejos Regionales de Desarrollo.

Las Provincias

El decreto ley 1230³¹⁴ publicado el 4 de noviembre de 1975, y el decreto ley 1317³¹⁵ publicado el 7 de enero de 1976, se encargaron de dividir a las regiones del país en las provincias que indicaron.³¹⁶ En los considerandos de los referidos decretos leyes, la Junta de Gobierno expuso lo siguiente:

“1° Que el sistema de regionalización exige la división interna de cada Región en provincias considerando factores geográficos, poblacionales, económicos, de comunicaciones y de otra índole, en los términos y para los fines especificados en los decretos leyes N° 573 y 575 y en los numerosos documentos oficiales suscritos por el Supremo Gobierno;

2° Que se ha considerado a la Región como una unidad que debe contar con una dotación de recursos naturales que avale una perspectiva de desarrollo económico de amplia base compatible con el ritmo de crecimiento que se desee

³¹⁴ El DL 1230 dividió a las Regiones en las siguientes provincias: el art. 1°) dividió a la primera región en las provincias de Arica e Iquique. El art. 2°) dividió a la segunda región en las provincias de Tocopilla, Antofagasta y El Loa. El art. 3°) dividió la octava región en las provincias de Ñuble, Concepción, Arauco y Bío Bío. El art. 4°) dividió a la undécima región en las provincias de Aisén, General Carrera y Capitán Prat. El art. 5°) dividió a la duodécima región en las provincias de Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego y Antártica Chilena.

³¹⁵ El DL 1317 dividió a las Regiones en las siguientes provincias: el art. 1°) dividió a la tercera región en las provincias de Chañaral, Copiapó y Huasco. El art. 2°) dividió a la cuarta región en las provincias de Elqui, Limarí y Choapa. El art. 3°) dividió a la quinta región en las provincias de Valparaíso, San Antonio, Quillota, Petorca, San Felipe, Los Andes e Isla de Pascua. El art. 4°) dividió a la sexta región en las provincias de Cachapoal y Colchagua. El art. 5°) dividió a la séptima región en las provincias de Curicó, Talca y Linares. El art. 6°) dividió a la novena región en las provincias de Malleco y Cautín. El art. 7°) dividió a la décima región en las provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé.

³¹⁶ El DFL 2-18715 publicado el 5 de diciembre de 1989 fue el que determinó los límites específicos de las Provincias del país.

imprimir al país. Por otra parte, ella debe poseer una estructura urbano rural que garantice un nivel de servicios básicos a la población regional y, además contar con un lugar central que actúe como núcleo de las actividades económicas y sociales para orientar la dinámica de crecimiento;

3° Que es necesario que cada Región posea una base poblacional suficiente para impulsar el desarrollo actuando como fuerza de trabajo y mercado de consumo y, al mismo tiempo, es indispensable que su delimitación geográfica contemple los objetivos de la seguridad nacional en armonía con las metas de desarrollo regional y nacional. Por otra parte, debe considerarse que el tamaño de las regiones sea tal que facilite la eficiencia desde el punto de vista de la administración territorial y del manejo de sus recursos;

4° Que, por otra parte, concurren circunstancias calificadas para que, continuando el proceso gradual de regionalización, se disponga la vigencia de las actuales Regiones no incorporadas al sistema previsto en los decretos leyes números 573 y 575, de 1974, a contar desde el 1° de Enero de 1976. Ello permitirá incentivar el desarrollo regional y facilitar el gobierno y administración interiores del país con el objeto de terminar dentro de un tiempo prudencial con el centralismo.”

A su vez, en el decreto ley 1317, la Junta de Gobierno señaló además lo siguiente:

“1° Que el sistema de regionalización exige la división interna de cada región en provincias que constituyan microregiones capaces de lograr un desarrollo armónico y sostenido para los fines especificados en los decretos leyes N°s. 573 y 575, de 1974, y en numerosos documentos oficiales suscritos por el Supremo Gobierno;

2° Que, para el cumplimiento de los objetivos indicados, la provincia debe estar concebida como una unidad geográfica dentro de la región, con características propias de índole poblacional y de actividades económicas predominantes, dotada de un centro urbano principal;

3° Que no obstante ello, es preciso compatibilizar los conceptos de región y de provincia, de acuerdo a la realidad económica, social y demográfica vigente.”

Como es posible apreciar, los aspectos económicos, sociales y demográficos se exponen como claves para dividir a las regiones en provincias, mas no existe pronunciamiento alguno sobre factores culturales que justifiquen la instauración de las provincias.

El Gobernador Provincial

Estas unidades territoriales quedarían a cargo del Gobernador Provincial,³¹⁷ autoridad subordinada al Intendente Regional y que debía ser

³¹⁷ Artículo 9° del DL 3.260.

nombrado por el Poder Ejecutivo oyendo al Intendente, manteniéndose en su cargo mientras contara con la confianza del Jefe Supremo de la Nación.

Los deberes y atribuciones del Gobernador Provincial fueron fijados por el artículo 12 del DL 573 y por el artículo 26 del DL 575, experimentando una fuerte reducción en sus funciones y atribuciones en relación a las dispuestas por el DFL 22 de 1959:

- Efectuar las tareas propias de gobierno y administración interiores dentro de la provincia.
- Fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo provincial.
- Fiscalizar a los servicios públicos de la provincia y velar por la debida coordinación de los mismos.
- Concertar acciones comunes con las municipalidades o con otras instituciones públicas y privadas.
- Proponer proyectos de desarrollo provincial al Intendente Regional respectivo.

Además, podrían delegar facultades específicas en los alcaldes o en otras autoridades de la provincia para el gobierno o administración de determinadas localidades cuando se reuniesen las siguientes condiciones:

- a) Que se tratase de localidades aisladas geográficamente.

b) Que el Gobierno y Administración Interiores se hiciesen muy difíciles en atención a la complejidad de los problemas por circunstancias de fuerza mayor debidamente calificadas.

La delegación debía ser autorizada por el respectivo Intendente Regional, ajustándose a las instrucciones que para el efecto impartiese el Supremo Gobierno, configurándose de esta manera un fuerte y estricto control político sobre estas facultades por parte de la autoridad central.

El Comité Asesor Provincial

El artículo 27 del DL 575 creó éste organismo, el cual tenía como función primordial prestar asesoría al Gobernador Provincial en todas las materias para las que fuese requerido por éste último. Su conformación la definiría el propio Gobernador Provincial, quién además se encontraba facultado para citar a las reuniones de este organismo a los alcaldes de las comunas de la provincia respectiva. El funcionamiento de cada Comité Asesor Provincial se lo entregó el legislador al Gobernador respectivo quien debía dictar el reglamento correspondiente.

Las Comunas

Estas unidades territoriales se encontrarían a cargo de las Municipalidades, instituciones de derecho público, funcional y territorialmente descentralizadas, que debían administrar los intereses locales de cada comuna o agrupación de comunas, dar satisfacción a las necesidades de la comunidad

local y, en especial, participar en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna o agrupación de comunas, sea actuando separadamente o coordinando su acción con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado.

Las municipalidades se componían por los siguientes órganos:

El Alcalde: sería la autoridad superior de la Municipalidad, quien era designado por el Jefe Supremo de la Nación oyendo previamente al Intendente Regional respectivo y permanecería en el cargo mientras contara con la confianza del primero.

El Consejo de Desarrollo Comunal: era presidido por el Alcalde e integrado por los jefes de las oficinas municipales y por representantes de las principales actividades de la comuna, correspondiéndole ejercer las atribuciones decisorias o consultivas que señalara la ley, y, primordialmente, participar en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la comuna.

El artículo 15 del DL 573 estableció las siguientes facultades privativas de las Municipalidades, cuyo ejercicio debía ajustarse a los planes nacionales y regionales de desarrollo:

- Elaborar los planes de desarrollo local y fiscalizar su cumplimiento.
- Administrar los bienes nacionales de uso público de interés local existentes en la comuna.
- Aplicar las normas de transporte y tránsito público dentro de la comuna.
- Cuidar del aseo y ornato de la comuna.

- Aplicar las normas de construcción y urbanización en la comuna, sin perjuicio de la supervigilancia que correspondiese a otros organismos del Estado.

Régimen presupuestario Regional y Comunal

El DL 575 ordenó que el presupuesto nacional se elaborara sectorial y regionalmente. A nivel regional, la ejecución presupuestaria se atendería a las instrucciones que impartiese el Ministerio de Hacienda. El artículo 24 instituyó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en adelante FNDR, sin perjuicio de los fondos que se asignasen sectorialmente a las regiones, al cual debía destinarse a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces. La contribución de bienes raíces se destinaría a la formación de un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, sin perjuicio de otros recursos que incrementaran este régimen. Ambos fondos se asignarían a las distintas regiones o comunas, según correspondiese, de acuerdo con las prioridades que establecieran las políticas de estímulo al desarrollo regional y comunal. Finalmente, se señaló que la ley aseguraría una participación efectiva de las Municipalidades en los recursos públicos y las dotaría de facultades suficientes para su administración financiera.

Áreas Metropolitanas

Se le otorgó al legislador la facultad de definir y fijar áreas metropolitanas, y establecer para ellas regímenes especiales de Gobierno y Administración. Estos regímenes comprenderían la planificación integral del desarrollo metropolitano y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales que existiesen en el área.

Se le otorgó también al legislador el deber de establecer las formas de organización, atribuciones y funciones específicas que correspondiesen a la autoridad superior metropolitana, y debía considerar, al efecto, una adecuada participación de las autoridades municipales respectivas. Dicho mandato fue llevado a cabo mediante la dictación del decreto ley 3260 publicado el 4 de enero de 1980, a través del cual se estableció el régimen de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago.

Supervigilancia del Gobierno central y cuestiones de competencia

Cada una de las autoridades y organismos a cargo de las circunscripciones territoriales creadas por los DL 573 y 575 se encontraba bajo la supervigilancia del Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo regional en relación con los nacionales, pudiendo al efecto revocar o suspender los planes, programas, proyectos o medidas específicas de las entidades territoriales que se opusiesen a las políticas, planes y programas nacionales, con lo que el objetivo planteado en torno a la descentralización languidecía frente al dogma del

Estado Unitario y centralista aún imperante después de más de 140 años desde la instauración de la República Portaliana.

El Acta Constitucional N° 2

La Junta de Gobierno avanzó paulatinamente en la derogación expresa de la Constitución de 1925 y en la aplicación de la nueva Carta Fundamental. A tal propósito obedeció la dictación de cuatro Actas Constitucionales, criterio que también adoptó el Dictador Francisco Franco en España y la Dictadura brasileña a partir de 1964.³¹⁸ La segunda de dichas actas, dictada a través del Decreto Ley N° 1551 del 11 de septiembre de 1976, fue denominada como “Bases de la Institucionalidad Chilena”, y derogó los 4 primeros artículos de la Constitución de 1925. Entre los aspectos esenciales que se mencionaron como pilares de las Bases de la Institucionalidad, se indicó, entre otros, a la existencia de un Estado Unitario, con una administración funcional y territorialmente desconcentrada, que hiciese posible el desarrollo armónico, equilibrado y de participación de las regiones. Lo señalado fue plasmado en el artículo 1° del Acta N° 2 que dispuso lo siguiente: “El Estado de Chile es unitario. El país se divide en regiones y su administración es funcional y territorialmente desconcentrada.” De la lectura del Acta es fácilmente apreciable que se omite toda referencia a la descentralización

³¹⁸ CEA EGAÑA, José Luis. Derecho Constitucional, Op. Cit., pág. 77.

de la administración, limitándose la Junta a acudir a la desconcentración como técnica para distribuir potestades administrativas.

La Constitución de 1980

El día 21 de octubre de 1980, el régimen militar promulgó una nueva Constitución Política de la República, cuyo anteproyecto fue elaborado por los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución o “Comisión Ortúzar”, el cual fue revisado y modificado por el Consejo de Estado y posteriormente por la Junta de Gobierno, para finalmente ser aprobado su texto a través de un plebiscito cuestionable e irregular, ya que a la época del mismo no existían registros electorales.

En cuanto a las modificaciones que introdujo esta nueva Constitución en materia de ordenamiento territorial, respecto de la Constitución de 1925, deben ser destacadas las siguientes: se suprimieron órganos a raíz de la nueva división política y administrativa del territorio, toda vez que la Constitución de 1925 dividía al país en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos, los últimos a cargo de los Subdelegados y los Inspectores, y la actual Constitución dividió al país en regiones, provincias y comunas. Al suprimirse las subdelegaciones y distritos, desaparecieron con ellas sus respectivas autoridades. Además, se suprimieron las Asambleas Provinciales, no obstante que bajo la Constitución de 1925 jamás fue dictada la ley que debía regularlas, y se suprimieron también los cargos de Regidores, que eran los funcionarios que integraban las

Municipalidades. También fueron creados órganos para la administración regional y comunal, a saber, los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos de Desarrollo Comunales, los que posteriormente fueron sustituidos por los Consejos Regionales y por los Concejos a través de la ley de reforma constitucional 19.097 de 1991, reforma que además creó el Consejo Económico y Social provincial de carácter consultivo y ordenó que una LOC estableciera un consejo económico y social comunal también de carácter consultivo. Sin embargo, la ley 19.526 de 17 de noviembre de 1997 eliminó toda referencia a este último órgano de la Constitución.³¹⁹

Bases de la Institucionalidad³²⁰

La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución comenzó a sesionar el día 24 de septiembre del año 1973. En la segunda sesión celebrada el día 25 de septiembre de 1973, el Presidente de la Comisión, señor Enrique Ortúzar, manifestó su pensamiento relativo, entre otros aspectos, a que la nueva Constitución debía propender a la descentralización administrativa, al igual que el señor Diez, quien era de la idea de una mayor descentralización en el aspecto geográfico. El señor Ovalle por su parte manifestó que era conveniente que el debate se centrara, entre otras materias, en el Tipo de Estado.

³¹⁹ Ver MOLINA GUAITA, Hernán. Op. Cit. Pág. 36, 37 y 38.

³²⁰ La elaboración del presente acápite se efectuó teniendo a la vista las diversas sesiones de la Comisión Ortúzar a las que hago referencia, a las que tuve acceso a través del sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional.

En la sesión N° 18 celebrada con fecha 22 de noviembre de 1973 se aprobó el memorándum de intenciones sobre las metas u objetivos fundamentales en que debía inspirarse la nueva Constitución Política de la República. En relación al Estado se expuso que “sin perjuicio del carácter unitario del Estado, la Constitución debe propender a la descentralización regional, tanto en lo relativo a la adopción de decisiones cuanto al manejo de recursos, para lo cual procurará configurar zonas de condiciones geopolíticas y socioeconómicas similares.” Se reconoció además que “la descentralización regional, que es una antigua y justa aspiración de las provincias, no sólo constituye una forma de hacer efectiva la participación, sino que es un factor importante para su desarrollo”.

En la sesión N° 27 celebrada el día 28 de marzo de 1974, los miembros de la Comisión contaron con la participación del profesor de la Universidad Católica de Valparaíso, don Enrique Pascal, quien en lo relativo a la descentralización política y administrativa expuso que era necesario pensar seriamente en la posibilidad de un cuasi-federalismo en nuestro país, cuyas características en sus extremos favorecía – a su juicio- la implantación de un sistema donde la independencia regional o zonal no se vea entrabada o coartada por el poder central. Sin embargo, algunas de las ideas del presbítero Pascal, entre las que se encuentra la del modelo cuasi federalista, fueron consideradas exageradas y no adecuadas a nuestra realidad por los miembros de la Comisión.

En la sesión N° 37, el señor Diez expuso un informe elaborado por su persona y por funcionarios del Congreso Nacional, en virtud del cual se concluyó que era conveniente que la Constitución dispusiese la intención de “regionalizar la administración” con el objeto de otorgar jerarquía constitucional a dicho concepto. Además, se concluyó que la regionalización envolvía dos factores o problemas: adopción de decisiones a determinados niveles y autonomía en el manejo de los recursos.

En la sesión N° 40 se debatió sobre los conceptos básicos que debía contemplar la Constitución en su Capítulo 1°. En un anteproyecto preliminar, se establecía que el artículo 1° en su inciso 1° dispondría lo siguiente: “El Estado de Chile es unitario y está formado por regiones dotadas de facultades y recursos para promover su desarrollo”. Esta fórmula no contemplaba la propuesta del señor Silva, quien había aportado la siguiente idea: “(...) se estructura en regiones y se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada.” El señor Ortúzar explicó que se eliminó dicha frase ya que el Presidente de la República seguiría detentando la Administración Suprema de la Nación, por lo que no sería efectivo que el Estado se administrara de forma territorial y funcionalmente descentralizada, sin perjuicio de que las Regiones gozaran de cierta autonomía para promover su desarrollo. Al responder, el señor Silva criticó la redacción del inciso primero ya expuesto, toda vez que a su juicio Chile no estaba conformado por regiones, sino que simplemente se estructuraba de dicha manera. En cuanto a que estas contaran con facultades y recursos lo consideró

una redundancia, ya que aquello sería contemplado posteriormente en el desarrollo del texto constitucional. Además, defendió la frase eliminada dirigida a la descentralización de la administración, ya que a su juicio el órgano central no podía asumir la totalidad de las prestaciones de servicios que la colectividad exige. En el mismo sentido que el señor Silva opinaba el señor Ovalle en la materia, aduciendo que vincular la forma de Estado con la descentralización administrativa obedecía a un error conceptual. Por su parte, el señor Guzmán sostuvo que no creía en la existencia de una forma intermedia de Estado entre el Unitario y el Federal, por lo que a su juicio los conceptos de descentralización describirían y complementarían aún más la idea del Estado unitario. Frente a esta intervención, el señor Silva manifestó su acuerdo, en el sentido de que, vinculando los conceptos de Estado unitario, estructuración en regiones y administración descentralizada, se explicaría de mejor forma la idea de que lo buscado era una descentralización administrativa en el marco de un Estado unitario, mas no un sistema federal.

Luego de la gran cantidad de sesiones y discusiones que tuvieron lugar en el seno de la Comisión, el anteproyecto de la CENC³²¹ dispuso lo siguiente respecto del actual artículo 3° de la Constitución:

³²¹ LA CONSTITUCION Chilena, Tomo I, por Neville Blanc Renard, Humberto Nogueira Alcalá, Emilio Pfeffer Urquiaga, Mario Verdugo Marinkovic. Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa Universidad Católica de Valparaíso, 1990, pág. 33.

“El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y su administración es funcional y territorialmente desconcentrada y descentralizada”.

Posteriormente, la redacción del anteproyecto del Consejo de Estado³²² fue en extremo similar:

“El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y su administración es funcional y territorialmente descentralizada.”

Como se puede apreciar, su única diferencia radicó en que se obvió la referencia a la desconcentración.

Finalmente, la Junta de Gobierno, en el Capítulo I de la Constitución, llamado “Bases de la Institucionalidad”, definió la forma que adoptaría el Estado chileno, específicamente en el artículo 3°, estableciendo que “El Estado de Chile es unitario.” Sin embargo, y con el objeto de consagrar constitucionalmente las reformas introducidas con los decretos leyes 573 y 575 de 1974, estableció además, y de manera inmediata, que “Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada”.

³²² LA CONSTITUCION Chilena, Op. Cit., pág. 33.

Gobierno y Administración Interior durante la década de los 80

Reafirmando los aspectos esenciales de los DL 573 y 575, el constituyente dispuso en su Capítulo XIII que, para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se dividiría en regiones y estas en provincias, en tanto que, para los efectos de la administración local, las provincias se dividirían en comunas. Quedó a cargo del legislador a proposición del Ejecutivo la modificación de los límites regionales, así como la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas. La ley de reforma constitucional N° 18.825 dispuso además que dichas modificaciones eran materia de Ley de Quorum Calificado.

Que el constituyente no haya sostenido que el Estado se dividiría en regiones, sino que el territorio del mismo se dividiría en regiones, implica que en esta materia primó la opinión sostenida por el profesor Jaime Guzmán en la Sesión N° 40 de la CENC, con el objeto de no dejar jugar a dudas que el Estado tenía un solo centro de impulso político.

El gobierno y la administración superior de cada región residirían en el Intendente, funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, quien ejercería sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del propio Presidente, de quien sería su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. Su designación competía al propio Presidente de la República tal como lo disponía el artículo 32 N° 9 de la Carta Fundamental.

Atendiendo a la circunstancia de que quien gobernaría y administraría las regiones sería agente y representante del Presidente de la Nación, y por lo tanto un funcionario de exclusiva confianza del mismo, en la Sesión N° 40 de la CENC el Presidente de la misma, don Enrique Ortuzar, se preguntaba si se podía realmente sostener que el Estado se administraría de forma funcional y territorialmente descentralizada. La respuesta a dicha interrogante es evidentemente negativa.

Las funciones esenciales de los Intendentes que contempló la Constitución consistían en:

- Formular la política de desarrollo de la región, ajustándose a los planes nacionales.
- Ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos, con excepción de la Contraloría General de la República y de los tribunales de justicia.

Como es posible apreciar, la función de mantener el orden y la seguridad pública de la Región no fueron contempladas por la Junta de Gobierno en la figura del Intendente, ya que, estando el Gobierno en manos del régimen militar, el orden y la seguridad interna les eran confiados a las autoridades militares y no a autoridades las civiles.

Se dispuso además la existencia del Consejo Regional de Desarrollo en cada una de las regiones, conforme ya lo disponían los DL 573 y 575, así como

la existencia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que debía contemplar la Ley de Presupuestos de cada año, sin perjuicio de otros recursos que se adjudicasen a las regiones.

Además, tal como lo disponía el DL 573 en su artículo 10, se mandataba al legislador a desconcentrar a nivel regional a los Ministerios y a los servicios públicos.

El gobierno y la administración de las provincias quedaron radicados en la figura del Gobernador, funcionario de exclusiva confianza y designado por el Presidente de la República quien estaría subordinado al Intendente respectivo. Su función esencial consistía en ejercer, de acuerdo a las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.

Las funciones y requisitos de nombramiento de Intendentes y Gobernadores fueron reiterados y desarrollados por la ley orgánica constitucional 18.575, norma que dispuso que dichas autoridades formaban parte de la Administración del Estado.

Por su parte, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas residiría en una municipalidad, constituida por el alcalde, máxima autoridad de la misma, y por el consejo comunal respectivo. La designación del Alcalde correspondía al Consejo Regional de Desarrollo respectivo a propuesta en terna del consejo comunal, pudiendo dicha decisión ser vetada por una sola vez por el Intendente, no obstante que correspondía al Presidente de la República

la designación de los Alcaldes de aquellas comunas que la ley determinase atendiendo su población o ubicación geográfica. A su vez, el consejo de desarrollo comunal estaría presidido por el Alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna. Su función consistía en asesorar al Alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna. El funcionamiento de las municipalidades podría solventarse a través de la ley de presupuestos de la Nación.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

La ley 18.359, publicada en el D.O. el 17 de noviembre de 1984, creó el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo en el Ministerio del Interior, norma que en su artículo 2° se encargó de señalar que éste funcionario debía actuar como colaborador inmediato del Ministro del Interior en las materias relativas a la coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local, en las funciones de modernización y reforma administrativa señaladas en el artículo 12 de la ley N° 18.201, y en las de estudio, apoyo técnico y administrativo derivadas de la misma.

Por su parte, el DFL 1-18.359 asignó a la Subsecretaría, entre otras, las siguientes funciones relativas al desarrollo regional, provincial y local: estudiar y proponer políticas de desarrollo regional, provincial y local, coordinar la aplicación

de las políticas, planes y programas de desarrollo regional que en sus diferentes esferas de competencia realizan las Subsecretarías, los Servicios Públicos y los Organismos del Estado, especialmente en materias financieras, presupuestarias y contables de la inversión regional, evaluar los resultados del proceso de desarrollo regional, provincial y local, efectuar las proposiciones que correspondan para la elaboración del presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, elaborar y proponer al Presidente de la República los coeficientes de distribución de los recursos del Fondo Común Municipal, evaluar y supervigilar la gestión municipal, incluida la administración directa de servicios traspasados, y proposición de los ajustes y correcciones necesarias para el adecuado cumplimiento de las políticas de desarrollo local.

Se le encomendó, además, la fiscalización del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y técnicas, y las instrucciones que se dictaren para la Administración Civil del Estado en las materias atinentes a las áreas de desarrollo regional y modernización y reforma administrativa, sin perjuicio de las atribuciones que correspondiesen a la Contraloría General de la República.

Como es posible apreciar, con la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, se fortaleció la institucionalidad del Estado central relativa al impulso del desarrollo regional, detentando incluso facultades de supervigilancia de la gestión municipal. La visión del Estado centralista donde las

decisiones relacionadas con el desarrollo de la periferia son adoptadas por el centro se robusteció aún más.

Los Consejos Regionales de Desarrollo

Con fecha de 6 de abril de 1987, la Junta de Gobierno de la República de Chile publicó la ley orgánica constitucional N° 18.605 que creó los Consejos Regionales de Desarrollo, norma que a su vez derogó al órgano homónimo creado por los DL 573 y 575.

Este órgano tenía el carácter de colegiado y consultivo, debiendo asesorar al Intendente Regional. El artículo 1° de la mencionada ley se encargó de señalar el objeto de este nuevo órgano de la administración del Estado, a saber, “(...) asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la respectiva Región.” Su sede se radicó en la capital regional respectiva.

Composición: (artículo 2°)

- a) El Intendente Regional respectivo, quien presidiría al Consejo.
- b) Los Gobernadores de las provincias que conformaran la Región.
- c) Un representante de cada una de las Instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que tuviesen asiento en la Región, designados por el Comandante en Jefe respectivo o por el General Director de Carabineros en su caso.

- d) Cinco representantes que tuviesen la calidad de directores, gerentes o jefes regionales, de los principales organismos de los sectores económicos, sociales y culturales de la Administración del Estado, o de sociedades cuyo capital perteneciese en un 50% o más al Estado o a sus organismos, y que tuviesen su sede o desempeñasen funciones en la Región. Uno de estos representantes debía ser el rector de una universidad estatal o, en subsidio, el de un instituto de educación superior del mismo carácter o, a falta de ellos, el rector o director de un establecimiento estatal de enseñanza.
- e) Representantes de los principales organismos del sector privado que realizaran actividades en la Región (provenientes de los estamentos empresarial, laboral, profesional, cultural y de fomento al desarrollo social y económico) en un número que debía ser igual al sesenta por ciento del total de integrantes del Consejo.

A efectos de determinar quiénes integrarían los COREDES, el artículo 3° de la ley señaló que esta facultad quedaría radicada en una Comisión integrada por el Intendente Regional respectivo, quien la presidiría, por el Contralor Regional respectivo, y por un Ministro de la Corte de Apelaciones respectiva designado por dicho Tribunal en Pleno. Las autoridades mencionadas debían decidir que organismos de los sectores económicos, sociales y culturales de la Administración del Estado en la Región, así como que sociedades de la misma cuyo capital perteneciese en un 50% o más al Estado o a sus organismos, eran

las principales de la Región. También debían decidir cuáles eran las principales actividades realizadas por privados en la Región y el número de representantes que cada estamento del sector privado podría elegir, decisión que debía adoptarse a través de un procedimiento reglado por la misma ley 18.605. Tanto los representantes del sector público como los del sector privado durarían 4 años en sus cargos. Cabe señalar que la decisión de la Comisión era impugnabile ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente.

Facultades de los COREDE:

La LOC 18.605 otorgó una serie de deberes y facultades a los COREDES, las cuales expongo a continuación:

El Intendente requería de su acuerdo para:

- a) Aprobar los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y sus modificaciones.
- b) Aprobar el proyecto de presupuesto regional y el de sus modificaciones.

Si se presentaban discrepancias entre el Intendente y el COREDE en estas materias, primaba la posición del Consejo, siempre que éste insistiere con una mayoría de dos tercios del total de sus miembros.

Atribuciones exclusivas del COREDE:

- a) Debía resolver la distribución del fondo regional de desarrollo.
- b) Debía designar a los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva de carácter oficial.

- c) Debía designar, cuando correspondiese, a los Alcaldes a propuesta en terna de los Consejos de Desarrollo Comunales y removerlos, por las causales que señalase la ley orgánica constitucional respectiva, también a proposición de dicho Consejo.
- d) Debía resolver las controversias que se produjesen entre el Alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal, en todos aquellos casos en que la Constitución y la ley orgánica constitucional respectiva exigiesen el acuerdo de este último.
- e) Debía designar nuevos representantes del sector público y privado cuando los organismos que estos representaren cesaren su actividad en la Región.
- f) Debía designar y remover al secretario ejecutivo del Consejo, determinar sus funciones y fijarle su remuneración.
- g) Debía aprobar todos los actos y contratos necesarios para su buen funcionamiento, los que debían ser suscritos por el Intendente.

Además, debían conocer oportunamente de la distribución de los recursos sectoriales, sociales y municipales en la región para el año respectivo, y podían recomendar prioridades para la ejecución de programas y proyectos específicos de inversión y para la formulación de proposiciones al Intendente relacionadas con el progreso económico, social y cultural de la Región.

Función Consultiva:

El Intendente tenía además el deber de consultar la opinión del Consejo sobre:

- a) El informe anual respecto de la ejecución del plan regional de desarrollo y presupuesto regional del año anterior.
- b) Las proposiciones sobre modificación a la división política y administrativa de la Región.

Con todo el Intendente podía, además, consultar al Consejo sobre toda otra materia que estimase conveniente someter a su consideración.

Atribuciones Facultativas:

- a) Podía solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia o informe de aquellos funcionarios públicos que estuviesen en situación de ilustrar sus debates.
- b) Podía hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia que estuviese en estudio o evaluación, y oír a las instituciones y personas que estimase convenientes.
- c) Podía, por intermedio del Intendente, requerir de los organismos integrantes de la Administración del Estado, los antecedentes o informes escritos referidos a materias de su competencia.

Como se logra apreciar, el COREDE estaba conformado por autoridades civiles y militares, así como por representantes de diversos organismos públicos y privados. Sin embargo, sus miembros no detentaban los mismos derechos a la hora de concurrir a votar en determinadas materias. En efecto, el Intendente, los Gobernadores, los representantes de cada una de las Instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros y los cinco representantes que tuviesen la calidad de directores, gerentes o jefes regionales, de los principales organismos de los sectores económicos, sociales y culturales de la Administración del Estado, o de sociedades cuyo capital perteneciese en un 50% o más al Estado o a sus organismos, sólo podían votar en las materias descritas en los artículos 23; 24 letras a), e), f) y g); 25, letra b) e inciso final, y 26. Por su parte, los representantes de cada una de las Instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros podían además votar en la designación y remoción de los alcaldes cuando correspondiese. En tanto, los únicos miembros que detentaban facultades para votar en la totalidad de las materias eran los representantes del sector privado.

Dependencia y sujeción al Poder Central

El financiamiento de los COREDE se determinaba en la ley de presupuestos de cada año, conforme a los recursos que se necesitasen por cada uno de los organismos regionales colegiados, con lo que el presupuesto del que disponían dependía exclusivamente del Congreso Nacional. Además, si bien el

objeto esencial y primordial de este organismo era asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la respectiva Región, los planes de desarrollo de ésta debían ajustarse a las políticas y a los planes nacionales de desarrollo, pudiendo el Gobierno central, a través del Ministerio del Interior, rechazar parcial o totalmente los planes de desarrollo regionales, cuando estos se contrapusieren a los del plano nacional, facultad que denotaba una supremacía absoluta de la autoridad central por sobre los lineamientos que se determinasen por cada una de las regiones. Esta facultad de rechazo total o parcial fue derogada por el artículo 1° de la ley 18.938 de 23 de febrero de 1990. No obstante, perduró la supremacía del plan nacional de desarrollo por sobre el regional como un mandato imperativo, por lo que la sujeción al poder central se mantuvo en esta materia.

Como es posible apreciar, las facultades de este organismo colegiado se vieron incrementadas en relación con su predecesor homónimo, mas su origen seguía careciendo de legitimidad democrática, siendo la mayoría de sus miembros designados por una Comisión presidida por el propio Intendente Regional.

Finalmente, y al igual que su predecesor, este organismo regional colegiado tuvo una breve existencia, ya que la ley que lo creó fue derogada orgánicamente por la ley 19.175.

La Concertación de Partidos por la Democracia

Con el ascenso al poder político de la Concertación de Partidos por la Democracia y el consecuente retorno de la Democracia, la Constitución de 1980 ha experimentado numerosas modificaciones, siendo trascendental en materia de distribución territorial del poder la ley de reforma constitucional N° 19.097 de 1991, que tuvo por fundamento una mayor democratización del poder político y administrativo y la eliminación de los enclaves autoritarios enquistados en la norma fundamental heredada del régimen militar.³²³ En efecto, el Ministro del Interior de la época, don Enrique Krauss afirmó que “un objetivo fundamental del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin es la democratización de la sociedad. Durante la campaña presidencial de 1989, el actual Presidente de la República, se comprometió ante la ciudadanía a recuperar el soberano derecho de los vecinos a elegir a quienes se encargarían de representarlos en el ámbito local”.³²⁴ El propio Ex -Presidente Aylwin señaló en el discurso de promulgación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional dictada posteriormente que “la democracia no consiste sólo en un sistema que se funda en el respeto de la dignidad de la persona humana, en los derechos naturales de todo ser, que llamamos derechos humanos. Eso es lo esencial: la democracia garantiza la libertad. La democracia, además, pretende conciliar, precisamente

³²³ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. Las funciones de Gobierno y Administración en el ámbito regional: algunos alcances de la distinción y sus problemas conceptuales. Revista de Derecho Universidad de Valparaíso. *Edeval*: 217-243, 2000, pág. 219.

³²⁴ *Ibid.*, Págs. 219 y 220.

para garantizar la autoridad, la autoridad con libertad, y eso lo consigue sobre la base de que el poder de la autoridad se funda en la voluntad libre de los propios gobernados. La democracia es el único sistema en que los gobernantes derivan su poder, no de un acto arbitrario, no de una imposición de fuerza, no de un fenómeno biológico hereditario, sino que lo derivan de la voluntad libre del pueblo al cual van a gobernar. El pueblo elige a sus gobernantes. De allí que es necesario descentralizar el gobierno y crear instancias a través de las cuales las distintas comunidades que forman la Nación, participen en la solución de sus propios problemas”.³²⁵

La ley de reforma constitucional N° 19.097

En términos concretos, esta reforma a la carta fundamental efectuó las siguientes adiciones, modificaciones y supresiones:

En cuanto a la Forma de Estado: con el objeto de reafirmar el mandato constitucional efectuado al legislador (de acuerdo con lo sostenido por los impulsores de la reforma),³²⁶ orientando inequívocamente a la legislación hacia un sentido regionalizador que satisficiera los propósitos de la reforma de 1974, el artículo 3° fue reformado, estableciéndose 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

³²⁵ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. Las funciones de Gobierno, Op. Cit., Págs. 220 y 221.

³²⁶ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado Administrador, Op. Cit., Pág. 115.

con la ley”. Como se puede apreciar, el legislador ya no propendería a la descentralización, sino que desde ese momento se encuentra compelido por un mandato imperativo a descentralizar y a desconcentrar a la administración del Estado.

En cuanto a los recursos económicos para la Región: se modificó el artículo 19 N° 20 con el objeto de autorizar al legislador para que los tributos que gravasen actividades o bienes que tuvieran una clara identificación regional o local pudieran ser aplicados por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo. Como se puede apreciar, si bien dicha facultad se atribuyó al legislador en beneficio de las entidades territoriales, estas carecen de facultad resolutive a su respecto, detentándola en definitiva dicha facultad el Congreso Nacional. Además, como principio básico en materia de gobierno y administración interior del Estado, se estableció en el artículo 104 de la Constitución, que debía observarse la “búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo”, debiendo las leyes que se dictaren al efecto velar por el cumplimiento del principio en comento, incorporando “criterios de solidaridad entre las regiones como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos”. En cuanto a la fuente de los recursos regionales, se mantuvieron aquellos asignados por Ley de Presupuesto de la Nación y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, agregándose los ya referidos recientemente del artículo 19 N° 20, las Inversiones Sectoriales de asignación regional, las cuales deben responder a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración

ante todo los programas nacionales de inversión y los Convenios Anuales o Plurianuales de Programación de Inversión Pública.

En cuanto a la figura del Intendente: se le definió como el representante natural e inmediato del Presidente de la República en la Región respectiva. Además, se separó la función de gobierno de la función de administración a nivel regional, no sólo en términos funcionales, sino que también en términos orgánicos, volviendo así en cierta medida a la lógica de la Constitución de 1925, que destinaba el Capítulo VIII al Gobierno Interior y el IX al Régimen Administrativo Interior, toda vez que la Constitución de 1980 regula en un sólo Capítulo el Gobierno y la Administración Interior del Estado, con lo que utilizó la técnica de la Constitución de 1833.³²⁷ En efecto, y tal como lo señalaré en los acápite siguientes, la función de gobierno se radicó exclusivamente en el Intendente, mientras que la función de administración de la región se le atribuyó al Gobierno Regional.³²⁸ La función de gobierno fue entendida durante el debate en la Cámara de Senadores³²⁹ como una facultad de imperio, puesto que implica la potestad de tomar y adoptar decisiones discrecionales, comprendiendo además todo aquello que tienda a preservar el orden público y la seguridad interna y externa. Correspondiendo al Presidente de la República el deber de resguardar el orden público en el interior del país, primó en el debate la idea de

³²⁷ MOLINA GUAITA, Hernán. Op. Cit., pág. 34.

³²⁸ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. Las funciones de Gobierno, Op. Cit., pág. 228.

³²⁹ VARAS ALFONSO, Paulino y Mohor Abuauad, Salvador. Reforma Regional, Provincial y Municipal, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1992, pág. 40.

que en el ámbito regional dicha facultad debía recaer en el Intendente, ya que es el representante del Jefe de Estado. Por su parte, la función administrativa fue entendida como un conjunto de atribuciones orientadas a la aplicación de normas legales y decretales para la consecución de los objetivos del poder público en materia de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos. Tal como ya fue señalado, dicha función fue atribuida al Gobierno Regional, compuesto por el Intendente y el Consejo Regional, pretendiendo satisfacerse dos propósitos, a saber, permitir la participación de la comunidad regional a través del Consejo, y otorgar al Intendente una doble calidad, puesto que además de ser representante del Jefe de Estado en la Región, pasó a ser el órgano ejecutivo del ente regional.

Sin embargo, y tal como lo ha afirmado el profesor Juan Carlos Ferrada Bórquez, ambas funciones en la práctica se encuentran atribuidas a ambos órganos de manera indistinta.³³⁰

En cuanto al Gobernador Provincial y a la provincia: el Gobernador fue destinado a cargo de la Gobernación, la cual fue calificada como un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente Regional. Además, se dispuso que en cada provincia existiría un consejo económico y social provincial de carácter consultivo, cuya composición, atribuciones y funcionamiento se determinarían mediante una LOC. Estas entidades colegiadas fueron creadas con el propósito de implementar un mecanismo de participación provincial,

³³⁰ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. Las funciones de Gobierno, Op. Cit., Págs. 241 y 242.

posibilitando que las estructuras sociales intermedias como las asociaciones profesionales y gremiales tuviesen un espacio de expresión para aprovechar sus capacidades y eventuales asesorías.³³¹

En cuanto a la Administración comunal: se derogó la facultad del Presidente de la República de designar a los Alcaldes que dispusiese el legislador, así como se derogó también al Consejo de Desarrollo Comunal. Por su parte, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas residiría en una municipalidad, constituida por el alcalde, máxima autoridad de la misma, y por el concejo respectivo. Las municipalidades fueron definidas por el constituyente como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Se permitió a las municipalidades asociarse para cumplir con sus fines. Se creó el Consejo, órgano colegiado que estaría integrado por los Concejales, quienes serían elegidos por sufragio universal, entregando al legislador el mecanismo para elegir al Alcalde, el cual posteriormente pasó a ser elegido por sufragio universal directo. Este Consejo sería el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejerciendo funciones normativas,

³³¹ VARAS ALFONSO, Paulino y Mohor Abuaud, Salvador. Op. Cit., pág. 55.

resolutivas y fiscalizadoras, siendo necesario su acuerdo para proceder a la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos. En cuanto a los recursos municipales, un aspecto fundamental de la administración comunal, además de la democratización en la elección de sus autoridades, fue el otorgamiento a las mismas de autonomía en la administración de sus finanzas, disponiéndose además que la ley de presupuestos de la Nación podía asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confiriesen por la ley o se les otorgasen por los gobiernos regionales respectivos. En cuanto a la potestad reglamentaria, las ordenanzas municipales sólo pueden ser dictadas por el Alcalde con acuerdo del Concejo Municipal, y de igual forma, sólo pueden ser derogadas de la misma manera, careciendo el Gobierno central de facultades al efecto, ya que se configuró al Municipio como un ente constitucionalmente autónomo. Además, se encuentran exentas del trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República. Finalmente se dispuso que una ley orgánica constitucional contemplaría un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades, con la denominación de fondo común municipal.

En cuanto a la descentralización: a diferencia del constituyente de 1980 que en su artículo 103 se limitó a mandar al legislador a desconcentrar a nivel regional a los Ministerios y a los servicios públicos, la ley de reforma

constitucional 19.097 le ordenó además al poder legislativo descentralizar a la administración del Estado y transferir competencias a los gobiernos regionales.

Creación del Gobierno Regional: este organismo con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, fue creado para hacerse cargo de la Administración Superior de la Región. Tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la misma, y se encuentra constituido por el Intendente y por el Consejo Regional, siendo el primero el órgano ejecutivo del mismo. Durante la tramitación de la ley en la Cámara de Senadores, se discutió una indicación dirigida a otorgar personalidad jurídica de Derecho Público con patrimonio propio a la Región,³³² la cual fue rechazada por considerarse que entregar potestades públicas a un territorio implicaría atentar contra la unidad del Estado. Además, se estimó que implicaría que los bienes públicos ubicados dentro de sus límites pasarían a ser de su propiedad, disgregando el patrimonio nacional. La posición que defendía la indicación sostenía que la Región no debía concebirse sólo en función del territorio, toda vez que comprendía además elementos físicos, geográficos, personas, corporaciones y entidades de la más diversa índole que la otorgan una entidad propia. Además, se sostuvo que para que la Región se apropiase de patrimonio nacional debían efectuarse transferencias de dominio expresas, lo cual no estaba contemplado en el

³³² VARAS ALFONSO, Paulino y Mohor Abuaud, Salvador. Op. Cit., pág. 41.

proyecto. Con el fin de acercar ambas posiciones, se acordó que sería el Gobierno Regional el que gozaría de personalidad jurídica y de patrimonio propio.

Consejo Regional: es un órgano colegiado presidido a la época de su creación por el Intendente Regional. Es un organismo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional. Sus funciones esenciales consisten en aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados ante todo a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Además, se le facultó para resolver la inversión de los recursos consultados para la región en el FNDR, sobre la base de la propuesta que formulase el Intendente. En un principio, durante la discusión del proyecto en el Senado, el proyecto de ley contemplaba que los Consejeros fuesen elegidos por sufragio universal, lo cual fue suprimido mediante una indicación en el Segundo Informe de las Comisiones Unidas del Senado, entregándose el mecanismo de nombramiento de los Consejeros al legislador. Cabe señalar que fue desechada una indicación de los Senadores Diez, Fernández, Letelier y Huerta que proponía para el Consejo una estructura orgánica de base estamentaria, a saber, que estuviese conformado por representantes de los municipios, de las instituciones de Fuerzas Armadas y Carabineros y por miembros designados por los principales organismos privados

que desarrollasen actividades relevantes en la Región. Esta propuesta denotaba la clara intención de mantener la estructura ya creada de los COREDE.³³³

Como se puede apreciar, las modificaciones introducidas por esta ley de reforma constitucional fueron sustanciales, y posteriormente son plasmadas y desarrolladas por el legislador a través de la LOC sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175, la cual se mantiene vigente hasta el día de hoy. Sin embargo, dicha norma ha experimentado a su vez diversas modificaciones, algunas incluso generadas por efecto de reformas constitucionales como las leyes 20.050 y 20.390, por lo que por una cuestión metodológica expondré primero las reformas que ha experimentado la Constitución en materia de distribución territorial del poder durante los últimos 20 años, y posteriormente expondré como se ha estructurado el gobierno y la administración regional por la referida ley 19.175 a través de sus sucesivas modificaciones.

La ley de reforma constitucional N° 20.050

El 26 de agosto del año 2005, el artículo 1° N° 1 de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 reformó una vez más al artículo 3° de la Carta Fundamental. El inciso primero mantuvo la redacción original al señalar que “El Estado de Chile es unitario”. El inciso 2° mantuvo la reforma del año 1991

³³³ VARAS ALFONSO, Paulino y Mohor Abuaud, Salvador. Op. Cit. pág. 46 y 47.

estableciendo que “La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”. La innovación quedó plasmada en la creación del inciso 3 °, el cual consagró 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”.

Otra reforma atingente tuvo relación con las Regiones en que se divide el país. Como bien se ha podido apreciar en el análisis del período posterior a 1973, la división territorial fundamental del país ha sido hasta el día de hoy, la Región, única entidad territorial del Estado que había sido mencionada expresamente en las Bases de la Institucionalidad de la Carta Fundamental. En este sentido, la Región se constituyó como un referente territorial esencial dentro del Estado de Chile, estando incluso su número establecido directamente por el constituyente en el artículo 45, por lo que a efectos de crear una nueva región se debía reformar la Constitución, lo que no era necesario en el caso de las provincias y de las comunas.³³⁴ Sin embargo, esta situación cambió con la reforma de la ley 20.050 del año 2005, que eliminó la referencia a un número determinado de regiones, y le otorgó al legislador la facultad de crear nuevas regiones, expandiendo sus

³³⁴ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. Las funciones de Gobierno, Op. Cit., Pág. 218.

facultades en la materia, toda vez que se limitaban hasta ese entonces a modificar los límites de las mismas.³³⁵

Los Territorios Especiales

El día 30 de julio del año 2007, fue publicada la ley de reforma constitucional N° 20.193, la cual agregó un nuevo párrafo al capítulo de gobierno y administración interior del Estado, estableciendo que los territorios pertenecientes a Isla de Pascua y al Archipiélago Juan Fernández pasarían a ser calificados a nivel constitucional como “Territorios Especiales”, debiendo regirse su gobierno y administración interior por los estatutos especiales que establezcan las leyes orgánica constitucionales respectivas. Cabe señalar desde ya que, hasta el día de hoy, ninguna de dichas LOC han sido dictadas.

La norma en comento no define que entiende por Territorios Especiales, por lo que para conocer cuál era el objetivo de la reforma constitucional es necesario recurrir a la historia de ley, de la cual es posible extraer cuál fue la pretensión del Ejecutivo al presentar el proyecto de reforma constitucional:³³⁶

³³⁵ En efecto, el DFL 60-18.834 publicado el 1° de junio de 1990, adecuó las plantas y escalafones del Servicio de Gobierno Interior, señalando que se creaba el cargo dentro del escalafón de 13 Intendentes Regionales y de 50 Gobernadores Provinciales como cargos de exclusiva confianza, puesto que las leyes 20.174, 20.175 y 20.368 aumentaron el número de Intendentes y Gobernadores al crear las Regiones de los Ríos y de Arica y Parinacota, y las provincias de Ranco, Tamarugal y Marga Marga respectivamente).

³³⁶ HISTORIA de la ley N° 20.193, Proyecto de Reforma Constitucional que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 110 págs.

- 1) En primer lugar, se sostuvo que la necesidad de la reforma se explicaba por la insuficiencia de nuestro modelo de regiones y provincias en el desarrollo de los territorios insulares oceánicos de Isla de Pascua y de Juan Fernández.
- 2) En segundo lugar, se declaró que no se pretendía replicar la experiencia existente en otros países con territorios similares, pero que era atendible dar a conocer regulaciones especiales vigentes en el derecho comparado. Se citaron como ejemplos de regulaciones especiales las ciudades españolas de Ceuta y Melilla y el modelo de descentralización francés.
- 3) En tercer lugar, se propuso eximir a los territorios insulares de Pascua y Juan Fernández de la tradicional institucionalidad regional y provincial, a efectos de dotarlas de una relación directa con el Gobierno central, potenciando un fuerte aparato público desconcentrado.

Como se puede apreciar, el proyecto del ejecutivo no hace referencia ni a la descentralización ni a otorgar mayores grados de autonomía a los Territorios Especiales. Desde ya hago presente que en el presente acápite me referiré a la autonomía como la facultad de las entidades territoriales de dictar sus propias normas reglamentarias sin sujeción a tutela del poder central, de ejercer competencias administrativas propias, de financiarse con sus propios recursos dispuestos en la ley de presupuesto y de elegir a sus propias autoridades democráticamente, sin perjuicio de la existencia de representantes del Ejecutivo (con esta aclaración pretendo apartarme, en este punto, del concepto de

autonomía propuesto por el profesor Juan Ferrando Badía el cual incluye por esencia la potestad legislativa de las entidades territoriales).

Sin embargo, los conceptos de autonomía y descentralización sí fueron utilizados a lo largo del proceso legislativo, incluso por representantes del propio Ejecutivo. Así, el Ministro del Interior de la época, don Andrés Zaldívar, en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización sostuvo que el proyecto era fruto de “un largo debate con los habitantes de la Isla de Pascua y del Archipiélago Juan Fernández, en el sentido de otorgar a estos territorios mayor autonomía en la gestión de sus gobiernos locales.”³³⁷

A diferencia del Ministro del Interior, la Subsecretaria de Desarrollo Regional de la época, doña Claudia Serrano, expresó que el objetivo del proyecto era dotar a la Isla de Pascua de servicios públicos dependientes del municipio encargados de las áreas de turismo, ordenamiento urbano, medioambiente, educación, salud, fomento productivo, aseo y ornato, inversiones e infraestructura menor, asistencia social, deportes y tránsito. Además, se pretendía dotar a la isla de una Gobernación insular como órgano público desconcentrado con relación directa con el Gobierno central, de un Consejo de Desarrollo Insular, presidido por el referido Gobernador, cinco consejeros elegidos por la etnia y dos concejeros designados por el Presidente de la República y de un reconocimiento al Consejo de Ancianos como institución

³³⁷ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., pág 18.

idónea para la difusión de la cultura y tradición de la etnia de la isla. Finalmente, en materia presupuestaria se propuso que la Gobernación Insular tendría presupuesto propio y la existencia de un Fondo de Inversión Insular reconocido por la Ley de Presupuestos. Respecto del Archipiélago de Juan Fernández, se proponía la creación de una Dirección Insular del Territorio, a cargo de un Director que sería colaborador directo del Gobernador de Valparaíso. El Director dispondría de competencias técnicas, políticas y presupuestarias para implementar políticas públicas concernientes al territorio. La Dirección Insular del Territorio estaría encargada de las áreas de competencia de los Ministerios de Bienes Nacionales y Agricultura, así como de las direcciones de CONAF, Servicio Agrícola Ganadero, Servicio Nacional de Turismo, Comisión Nacional de Medio Ambiente, Desarrollo y Planificación, Obras Públicas, Telecomunicaciones y Energía. Además, se contemplaba la creación de un Consejo de Desarrollo Insular conformado por el Alcalde y un representante del Concejo, así como por el Gobernador Provincial de Valparaíso y un representante del Presidente de la República. Lo integrarían además representantes de CONAMA, SERNAPESCA, CONAF, SAG, SERNATUR, CONICYT y un representante del Ministerio de Bienes Nacionales. Las atribuciones de este Consejo serían las de recomendar programas, proyectos y planes de desarrollo que tuviesen como objetivo principal elevar el nivel de vida de la comunidad.³³⁸

³³⁸ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., págs. 18 y 19.

En la discusión en Sala del Senado, donde el proyecto fue aprobado de forma unánime, el Ministro del Interior don Andrés Zaldívar nuevamente expuso la intención del Gobierno, señalando lo siguiente en cuanto al proyecto: “Se trata más que nada de que los territorios en comento dependan, no de la Quinta Región, sino directamente del Ministerio del Interior, con una organización más autónoma en lo concerniente a la administración de cada uno de ellos.”³³⁹

De las intervenciones del señor Zaldívar y de la Subsecretaria de Desarrollo Regional doña Claudia Serrano, se aprecia una incongruencia grave, y esto es que, de acuerdo a lo manifestado por la SUBDERE, en el caso del Archipiélago Juan Fernández, su Director Insular se entendería con el Gobernador de Valparaíso, mas no directamente con el Ministerio del Interior como sostuvo el Ministro del Interior. O sea, Juan Fernández seguiría relacionándose con el Gobierno a través del Gobernador de Valparaíso, lo cual no altera desde ese punto de vista a la situación vigente en la actualidad. Ahora bien, las propuestas de estructuras administrativas y gubernativas expuestas en los borradores de la SUBDERE por cierto que no son vinculantes en un próximo debate legislativo, mas dejan en evidencia las contradicciones existentes al interior del Ejecutivo al hablar el Ministro del Interior de Autonomía y la SUBDERE de una mera desconcentración.

³³⁹ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., pág. 27.

La confusión se hace más evidente al tener a la vista la siguiente intervención del Ministro del Interior: “En todo caso, los aspectos fundamentales son los siguientes: 1º. Estos territorios insulares especiales no quedarán dentro de la estructura de los gobiernos regionales actuales. En lo concreto, Isla de Pascua y Juan Fernández no dependerán del Gobierno Regional de la Quinta Región, sino directamente del gobierno central. 2º. En cuanto a la estructura administrativa, se busca descentralizar lo más posible los servicios públicos radicados en Isla de Pascua y Juan Fernández, de manera de poder dar mayor agilidad a la gestión de los propios recursos. 3º. En las futuras Leyes de Presupuestos se establecerá un ítem especial para estos gobiernos insulares. O sea, no van a depender de lo que se contemple para el Fondo de Desarrollo Regional ni para otros recursos de las Regiones. Van a contar con un presupuesto especial. 4º. Se reconocen las organizaciones ya existentes, sobre todo en Isla de Pascua: el Consejo de Ancianos, en todo lo referente al tema cultural, patrimonial; el sistema de propiedad de ese lugar, con características propias; su sistema judicial, especialmente en lo que atañe al cumplimiento de las penas. No se va a innovar en estas materias; al contrario, se las va a reforzar. Además, se impulsarán con mayor fuerza los gobiernos municipales de Isla de Pascua y de Juan Fernández.”³⁴⁰ Como se puede apreciar de la intervención del Ministro del Interior, por vez primera en la historia de la ley se hace referencia al concepto de descentralización administrativa, y se reitera que el Archipiélago se

³⁴⁰ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., págs. 29 y 30.

relacionará directamente con el Gobierno central, sin depender de la Región de Valparaíso. Además, se hace referencia al fortalecimiento municipal de ambos territorios.

En cuanto a la opinión de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso durante la discusión en Comisiones y en Salas, las siguientes intervenciones me han parecido relevantes a efectos de demostrar como el concepto de autonomía fue ampliamente utilizado por los legisladores de la Nación al momento de caracterizar a estos Territorios Especiales.

Los Senadores Pérez, Bianchi y Sabag manifestaron en la Comisión su acuerdo en que la reforma se hacía necesaria, constituyendo esta un “primer paso para la consolidación de un nuevo trato a estos territorios insulares, que les permita mayor autonomía en el manejo y destino de sus recursos.”³⁴¹

Senador Bianchi: “Es por esto que en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización apoyamos esta iniciativa, que pretende diferenciar las zonas insulares del resto del territorio nacional. (...) Ante este panorama, señor Presidente, esperamos que esta reforma se convierta en el primer hito para un verdadero proceso de descentralización efectiva en Chile.”³⁴²

³⁴¹ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., pág. 22.

³⁴² Ibid., pág. 30.

Senador Arancibia: “(...) ojalá esto represente el primer paso de una seria descentralización financiera y administrativa del país, cosa que las Regiones están clamando desde hace tiempo.”³⁴³

Senador Cantero: “El aislamiento es, sin duda, un problema muy serio, por lo que resulta indispensable tomar la decisión de avanzar en un proceso de descentralización, en algunos casos, y de desconcentración, en otros, que permita a esas comunidades impulsar un desarrollo sustentable en función de sus propias capacidades.” “Algo que considero muy relevante en el concepto de entregar mayor autonomía en la gestión del desarrollo es el reconocimiento a los órganos propios.”³⁴⁴

Senador Ominami: “Hoy existe un ítem especial para Isla de Pascua en el Presupuesto, pero el hecho de que se consagre constitucionalmente el carácter de territorio especial me parece una buena oportunidad para generar una mayor autonomía, una administración más cercana a las poblaciones locales y soluciones más creativas a los problemas planteados en las zonas insulares.”³⁴⁵

Senador Vásquez: “Creo que con el proyecto se traslada al Gobierno central la responsabilidad de que las comunidades respectivas puedan solucionar las dificultades de acuerdo con sus propias estructuras, con sus formas ancestrales de trabajar, ya que el país está obligado a sostener lugares que

³⁴³ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., pág. 31.

³⁴⁴ Ibid., págs. 32 y 34.

³⁴⁵ Ibid., pág. 37.

naturalmente representan una punta de soberanía en el océano Pacífico.”³⁴⁶

Como es posible apreciar, la intervención del Senador Vásquez es sintomática de la confusión conceptual de la cual adoleció el debate parlamentario. Por un lado, sostiene que son las comunidades insulares las que deben solucionar sus dificultades de acuerdo a sus propias estructuras, pero dicho objetivo se lo endosa al Gobierno central, lo cual es un contrasentido.

Senador Sabag: “El concepto de “estatutos especiales” permite considerar normas que reordenen las instituciones públicas y potencien al máximo la presencia de un fuerte aparato público desconcentrado. Una vez aprobada esta reforma constitucional, deberá elaborarse un estatuto especial sobre materias específicas que permita ampliar las facultades de administración de las nuevas autoridades isleñas.”³⁴⁷

Senador Pérez Varela: “En mi concepto, la constatación de que en la actualidad no estamos dando respuestas apropiadas, concretas ni claras para que dos comunas insulares puedan desarrollarse, tener mayor autonomía y más capacidad para gestionar su propio desarrollo y progreso, hace necesario, por lo tanto, establecer en la Carta Fundamental la posibilidad de constituir estos territorios especiales.”³⁴⁸

³⁴⁶ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., págs. 37 y 38.

³⁴⁷ Ibid., pág. 41.

³⁴⁸ Ibid., pág. 42.

Diputada Laura Soto: “De acuerdo con los antecedentes recibidos por la Comisión, el estatuto aplicable a Isla de Pascua que se dictaría por medio de una ley orgánica constitucional, se caracterizaría por otorgar mayores grados de decisión a las autoridades de la isla en la resolución de materias referidas a la administración local, pero dentro del contexto de un Estado unitario.”³⁴⁹

Diputado Bustos: “Isla de Pascua, poseedora de una cultura milenaria, y el Archipiélago Juan Fernández, con un desarrollo turístico importante basado en sus recursos naturales, han sido postergados en su desarrollo, debido a su distancia con Chile continental. Por eso, es necesario contar con un estatuto especial que les otorgue cierta autonomía, a fin de contar con sus propias instituciones y alcanzar un desarrollo más equilibrado. (...) Mientras no se dicten los estatutos correspondientes, queda pendiente la estructura administrativa de ambos territorios de ultramar. Dichos estatutos deben ser diferentes, porque se trata de realidades distintas. Al respecto, su discusión se llevará a cabo cuando se analicen los grados de autonomía y los recursos disponibles para ambos territorios. Pero lo fundamental es la reforma a la Constitución para que Chile se ponga a tono con la legislación de otros países que tienen territorios de ultramar y que han dictado estatutos especiales para dotarlos de autonomía, con el objeto de apoyar su desarrollo y progreso, y, además, para que exista un equilibrio entre

³⁴⁹ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., págs. 78 y 79.

sus habitantes y los de los territorios que no son de ultramar. Por eso, reitero nuestro apoyo al proyecto.”³⁵⁰

Diputado Egaña: “Por lo tanto, me alegro de que estemos discutiendo y aprobando este proyecto de ley del Ejecutivo que apunta, fundamentalmente, a descentralizar y regionalizar nuestro país.”³⁵¹

Diputado González: “Nuestro país tiene una deuda histórica con Isla de Pascua, porque la forma en que se produjo su anexión y en que ha desarrollado las relaciones con nuestro país adolecen de insuficiencias que el proyecto intenta paliar, de manera que los isleños tengan un gobierno que responda en forma adecuada a sus aspiraciones y que, manteniendo su pertenencia y relación con el nuestro, puedan desarrollar sus iniciativas, contar con recursos, tener autonomía administrativa y la posibilidad de gestión de sus territorios.”³⁵²

Como es posible apreciar, los legisladores de manera consistente y reiterada recurrieron a los conceptos de autonomía y descentralización para catalogar a los nuevos Territorios Especiales, especificando algunos de ellos que se referían a una descentralización administrativa y financiera. La opinión de los legisladores en su mayoría entronca con la del Ministro de Interior señor Zaldívar, quien también utilizó el término autonomía, diferenciándose en este punto de la postura de la SUBDERE de la época, que manifestó que el proyecto pretendía

³⁵⁰ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., pág. 90.

³⁵¹ Ibid., pág. 94.

³⁵² Ibid., pág. 96.

dotar de una estructura administrativamente desconcentrada a las autoridades isleñas. Además, algunos de los legisladores manifestaron su opinión de ponerse a tono con las legislaciones comparadas que reconocen estatutos especiales de ultramar, apartándose de lo sostenido en el proyecto del Gobierno que declaraba que exponía algunos modelos comparados sin pretender replicar dichas experiencias.

¿Cómo entender entonces que son los Territorios Especiales que contempla nuestro ordenamiento jurídico?

Pues bien, de acuerdo con la historia de la ley, son territorios que con la dictación de sus correspondientes estatutos de organización, serán excluidos de nuestro actual modelo de descentralización y desconcentración regional y provincial, con el objeto de lograr una alta desconcentración administrativa de las autoridades nombradas por el Ejecutivo, relacionándose éstas directamente con el Gobierno central sin depender de otra autoridad territorial, y detentando sus autoridades democráticamente elegidas autonomía y descentralización administrativa y financiera para el mejor desarrollo social, económico y cultural.

Ahora bien, no habiéndose dictado a la fecha ninguna de las LOC que regulan sus estatutos especiales, cabe analizar que modelos de gobierno y administración podrían contemplar dichos estatutos sin que incurran en vicios de inconstitucionalidad, o sea, que no infrinjan lo dispuesto por el artículo 3° de la

Constitución, lo que procederé a realizar en las conclusiones de esta investigación.

Finalmente, y como una muestra sintomática de que el dogma del Estado Unitario clásico aún persiste fuertemente en nuestro país, es la opinión del Diputado Cardemil, quien fue el único que votó en contra del proyecto en la Cámara de Diputados: “Sin embargo, también quiero dejar establecido que, en lo personal, desde un punto de vista de mi formación jurídica y de la historia de mi país, no me gusta la solución a que se ha arribado respecto de esos territorios insulares, la Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández. Soy especialmente cuidadoso con la soberanía de la nación-Estado. Ha costado mucho formar a Chile, lo que ha sido posible gracias a que es un país unitario. Todos los especialistas dicen que es una especie de milagro geopolítico, ya que su soberanía ha sido conformada por una historia de esfuerzo y de sacrificio de muchos civiles y militares, de muchos héroes anónimos a lo largo de la historia, por lo que no es cuestión de aflojar estos lazos o estas amarras así como así.”³⁵³

La Ley de reforma constitucional N° 20.390

El 28 de octubre del año 2009 fue publicada la última de las normas que reformó sustantivamente la Carta Fundamental en materia de Gobierno y Administración Regional.

³⁵³ HISTORIA de la ley N° 20.193, Op. Cit., pág. 88.

En efecto, la ley 20.390 privó al Intendente de su facultad de presidir el Consejo Regional y elevó a rango constitucional el mecanismo de elección de los Consejeros Regionales, el cual había sido entregado al legislador por la ley de reforma constitucional 19.097 del año 1991.

Además, a partir de la reforma en comento, los Consejeros, que previamente eran elegidos por los Concejales de la Región constituidos en Colegio Electoral en cada una de las provincias respectivas, pasaron a ser elegidos a través de sufragio universal en votación directa, y el Presidente del Consejo pasaría a ser elegido por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio de entre los mismos miembros del Consejo. Se dispuso además que las funciones y atribuciones del Presidente del Consejo Regional serían determinadas por la LOC respectiva.

En cuanto a las funciones del Consejo, se dispuso que debe aprobar el proyecto de presupuesto de la Región, pero sin considerar la política nacional de desarrollo como debía hacerlo previamente, sino que, considerando solamente los recursos asignados a esta en la Ley de Presupuestos, sus propios recursos y los que provengan de los Convenios de Programación, dándose así un paso más en la autonomía financiera de estos órganos.

La reforma también innovó en materia de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales. Previamente, se encargaba dicha tarea a una ley simple, asignándose ahora a una ley orgánica constitucional la función de determinar la forma y el modo en que el Presidente de la República puede

transferir competencias desde los distintos Ministerios y Servicios Públicos a los Gobiernos Regionales en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.

En cuanto a los recursos de los Gobiernos Regionales, se consagró la facultad de poder celebrar Convenios Anuales o Plurianuales de programación de inversión pública entre Gobiernos Regionales, entre éstos y uno o más Ministerios o entre Gobiernos Regionales y Municipalidades, o sea, sea amplió el número de sujetos susceptibles de celebrarlos.

En el ámbito provincial, fue derogada la norma de rango constitucional que consagraba a los Consejos Económicos y Sociales provinciales.

Finalmente, se dispuso que lo señalado en relación a los Consejos y a los Consejeros Regionales sería aplicable, en lo que correspondiese, a los Territorios Especiales creados por la ley de reforma constitucional 20.193, y que los requisitos para conferir la calidad de Áreas Metropolitanas a determinados territorios serían determinados por una ley orgánica constitucional.

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175

El día 11 de noviembre de 1992, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1991 por la ley 19.097 ya analizada precedentemente, el Presidente de la República don Patricio Aylwin Azócar, publicó la ley orgánica constitucional 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, la cual derogó orgánicamente a la ley 18.605 de Consejos Regionales de Desarrollo.

El Intendente Regional:

Fue definido una vez más como el representante natural e inmediato del Presidente de la República en la Región, pero además, y conforme había sido dispuesto por la reforma constitucional del año previo, se fijaron sus atribuciones en tanto representante del Presidente de la República en la Región, esto es, a cargo del Gobierno Interior de la misma, y como funcionario a cargo de presidir el Consejo Regional, órgano con el cual además constituiría al Gobierno Regional, entidad a cargo de la Administración Superior de la Región.

Esta situación se mantuvo hasta el 14 de junio del año 2014, fecha en que se publicó la ley 20.757 la cual, cumpliendo el mandato de la ley de reforma constitucional N° 20.390, privó al Intendente de su facultad de presidir el Consejo Regional

En cuanto representante del Presidente de la República en la Región, el Intendente debe:

- Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones del Presidente de la República.
- Velar porque se respete la tranquilidad, el orden público y el resguardo de las personas y bienes, requiriendo el auxilio de la fuerza pública cuando sea necesario.
- Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir o enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.

- Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región, como asimismo sobre el desempeño de los gobernadores y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella.
- Dar cuenta al Presidente de la República de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial.
- Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos que operen en la región.
- Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región.
- Aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería.
- Otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en el ámbito de la región.
- Conocer y resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones adoptadas por los gobernadores en materias de su competencia.
- Representar extrajudicialmente al Estado en la Región en las materias de su competencia.
- Proponer al Presidente de la República una terna para la designación de los secretarios regionales ministeriales, así como puede proponer la remoción de los mismos y de los jefes de servicio.

- Hacer presente a la autoridad administrativa competente a nivel central las necesidades de la región.

Como bien ya he señalado, la Administración Superior de la Región quedó radicada en el Gobierno Regional, un órgano territorialmente descentralizado de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador y que tiene como objetivo el desarrollo social, cultural y económico de la región.

Sus funciones generales son:

- Elaborar y aprobar 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.
- Resolver la inversión de los recursos de la Región.
- Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional que contemple anualmente la Ley de Presupuesto de la Nación.
- Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia.
- Asesorar a las municipalidades cuando éstas lo soliciten.
- Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre.
- Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno

de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva.

- Mantener una relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.
- Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas.
- Además, el Gobierno Regional puede solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada. Los antecedentes que justifiquen su pretensión deben ser analizados por los Ministerios y Servicios Públicos involucrados, así como por el Ministerio del Interior, debiendo ser entregados por estos al Presidente de la República para tomar una decisión.

En materia de ordenamiento territorial:

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamiento humano de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.
- Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.

- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia.
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades.
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.
- Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región.

En materia de fomento de las actividades productivas:

- Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto

de vista de cada región, y desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas en el ámbito regional.

- Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos naturales, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado en los estamentos que corresponda.
- Promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región.
- Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.

En materia de desarrollo social y cultural:

- Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia.
- Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.
- Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional, teniendo en cuenta las

evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen en conformidad a la normativa aplicable.

- Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley.
- Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.
- Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

Para cumplir con sus funciones, los Gobiernos Regionales pueden:

- Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes.
- Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos.
- Convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional.
- Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto.
- Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo.

- Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales y sus respectivos planos de detalle, los planes reguladores comunales y los planes seccionales.
- Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas.
- Proponer criterios para la distribución, y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales.
- Aplicar, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.
- Asociarse con otras personas jurídicas, para constituir con ellas corporaciones o fundaciones de derecho privado destinadas a propiciar actividades o iniciativas sin fines de lucro, que contribuyan al desarrollo regional en los ámbitos social, económico y cultural de la Región.
- Aprobar las banderas, escudos e himnos regionales.

El Gobierno Regional está constituido por el Intendente, su autoridad ejecutiva, y por el Consejo Regional. Además, es el órgano a través del cual se pretende hacer efectiva la participación de la comunidad regional. Al dictarse la ley 19.175, el Intendente debía presidir el Consejo Regional, en el cual tenía derecho a voz, debiendo dirimir en caso de empate. Sin embargo, esta facultad cesó con la dictación de las leyes 20.390 y 20.757, mediante las cuales el

Presidente del Consejo Regional pasó a ser elegido por los Consejeros de entre los propios miembros del Consejo.

Como órgano ejecutivo del Gobierno Regional, el Intendente está a cargo de:

- Formular las políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales.
- Someter al consejo regional los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, así como proveer a su ejecución.
- Someter al Consejo Regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional y sus modificaciones, conforme la política nacional de desarrollo y la ley de presupuestos.
- Proponer al consejo regional la distribución de los recursos del FNDR, así como de las inversiones sectoriales de asignación regional, y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en aplicación de lo dispuesto por el artículo 19 N° 20° de la Constitución Política de la República.
- Proponer al consejo regional la celebración de los convenios de programación y los proyectos de reglamentos regionales que regulen materias propias de la competencia del gobierno regional.

- Asistir a cualquier sesión del Consejo Regional, pudiendo tomar parte de los debates, pero sin derecho a voto.
- Proponer al Presidente del Consejo, antes del inicio de la sesión respectiva, la inclusión de una o más materias en aquella.
- Promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales previo acuerdo del Consejo Regional.
- Representar judicial y extrajudicialmente al gobierno regional.
- Ejercer la administración de los bienes y recursos propios del gobierno regional y administrar los bienes nacionales de uso público que le ordene la ley.
- Velar por el cumplimiento de las normas de probidad administrativa.
- Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda, a los servicios públicos que operen en la región directamente o a través de las respectivas SEREMI, para la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional.
- Resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones de los secretarios regionales ministeriales y de los jefes de los servicios públicos que operen en la región, en materias propias del gobierno regional.
- Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

El Gobierno Regional es el órgano colegiado que reemplazó a los derogados COREDE. En sus orígenes estaba constituido por el Intendente, quien presidía al Consejo, y por los Consejeros Regionales.

Los Consejeros, que originalmente eran elegidos por los Concejales de la Región constituidos para dichos efectos en Colegio Electoral por cada una de las provincias respectivas, desde la reforma introducida por la ley 20.678 pasaron a ser elegidos a través de sufragio universal en votación directa.

A su vez, y tal como ya lo expuse, el Intendente Regional debía presidir el Consejo Regional, cesando esta facultad con la dictación de las leyes 20.390 y 20.757, mediante las cuales el Presidente del Consejo Regional pasó a ser elegido por los Consejeros de entre los propios miembros del Consejo.

El Consejo tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Sus funciones consisten en:

- Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del intendente.
- Aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las Municipalidades, e intercomunales, que le proponga la SEREMI de Vivienda y Urbanismo.
- Aprobar los reglamentos regionales.

- Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento.
- Aprobar los convenios de programación que el gobierno celebre, sobre la base de la proposición del Intendente.
- Resolver la distribución de los recursos del FNDR, de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, todo sobre la base de proposición del Intendente.
- Fiscalizar el desempeño del Intendente Regional en su calidad de órgano ejecutivo del mismo.
- Dar su acuerdo al Intendente para enajenar o gravar bienes raíces que formen parte del patrimonio del gobierno regional y respecto de los demás actos de administración en que lo exijan las disposiciones legales, incluido el otorgamiento de concesiones.
- Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la Región que formule el gobierno nacional.

El patrimonio del Gobierno Regional se compone por los recursos que le correspondan en la distribución del FNDR, por aquellos que obtenga en virtud de lo dispuesto por el artículo 19 N° 20 de la Constitución, por los bienes que adquiera a cualquier título y aquellos que le transfiera el Fisco, por los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que

otorgue, por las obligaciones que contraiga en el desarrollo de sus actividades y por los derechos y obligaciones que adquiera por su participación en las asociaciones generadas a partir de los Convenios de Programación.

El FNDR es definido por el legislador como un programa de inversiones públicas con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la Región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Este Fondo se constituye por una proporción del total de gastos de inversión pública que establezca anualmente la Ley de Presupuestos.

Por su parte, los Convenios de Programación son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad.

Los otros órganos de la Administración Pública en la Región

Además de las Intendencias y de los Gobiernos Regionales, en cada Región existen Secretarías Regionales Ministeriales, órganos desconcentrados de los distintos Ministerios del Gobierno Central y representantes de los mismos en las Regiones. Los SEREMI deben ajustarse a las instrucciones de carácter

técnico y administrativo que les impartan los Ministerios, siendo además colaboradores directos de los Intendentes, estando subordinados a los mismos en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional.

A su vez, los servicios públicos también se desconcentran territorialmente a través de direcciones regionales o provinciales, a cargo de los respectivos directores, quienes dependen jerárquicamente de la Dirección Nacional del Servicio. Sin embargo, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el gobierno regional, están subordinados al Intendente a través del respectivo SEREMI que represente al Ministerio a través del cual el Presidente de la República ejerce la supervigilancia del respectivo servicio.

La Provincia

A nivel provincial, la autoridad máxima continuó recayendo en la figura del Gobernador, funcionario a cargo de la Gobernación, órgano territorialmente desconcentrado del Intendente Regional y nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Se encuentra a cargo del gobierno interior de la provincia, así como de la Administración Superior de la misma.

Sus funciones son las siguientes:

- Mantener el orden público y la seguridad de los habitantes y sus bienes, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública cuando sea necesario conforme a derecho.
- Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.
- Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, comunicando su decisión a Carabineros de Chile.
- Aplicar las normas sobre extranjería.
- Velar por el buen uso de la bandera nacional y permitir el uso de pabellones extranjeros.
- Autorizar la circulación de los vehículos de los servicios públicos creados por ley fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de la función administrativa.
- Supervigilar a los servicios públicos que operen en la provincia.
- Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público.
- Supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos efectúen en la provincia.
- Proponer al Intendente proyectos específicos de desarrollo de la provincia.
- Asesorar a las municipalidades de su provincia cuando ellas lo soliciten.
- Promover la participación del sector privado en las actividades de desarrollo de la provincia.

- Disponer las medidas de coordinación necesarias para el desarrollo provincial y, especialmente, de los programas de infraestructura económica y social básica.
- Hacer presente al Intendente o a los SEREMI las necesidades que observare en la provincia.
- Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

Además, el constituyente de 1980 contempló la existencia del Consejo Económico y Social Provincial, organismo cuya constitución y funciones fueron establecidas por la ley 19.175.

El legislador lo categorizó como un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada integrado por el Gobernador y por miembros elegidos en representación de las organizaciones laborales, empresariales y productivas, culturales y profesionales de la provincia, así como por un miembro de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros y por los rectores o vicerrectores de las Universidades o Institutos Profesionales a falta de las primeras.

Sus atribuciones consisten en absolver las consultas del Gobernador sobre los anteproyectos de plan regional de desarrollo y de presupuesto del gobierno regional, realizar estudios y emitir opinión en materias de desarrollo provincial, presentar proposiciones de proyectos específicos para el desarrollo de la provincia, a fin de que sean consideradas por el gobernador para su inclusión

en los programas respectivos, absolver toda otra consulta que le formule el gobernador y requerir por escrito, a las autoridades de gobierno comunal, provincial y regional, los antecedentes referidos a proyectos y programas de desarrollo social, económico y cultural que se contemplen dentro de la provincia, quedando obligadas dichas autoridades a entregarlos oportunamente.

La ley 20.390 derogó a este organismo de la Constitución, no obstante que subsiste en la LOC 19.175 en los términos que ha sido descrito.

Como ha sido posible apreciar, de acuerdo con nuestra Carta Fundamental, el Estado de Chile es unitario, lo cual implica reconocer que el Estado chileno tiene en solo centro de impulsión política, que está dado por los órganos del gobierno central; sólo el gobierno y el congreso desarrollan la función legislativa, y no hay ningún otro organismo que tenga competencias legislativas.³⁵⁴ En tanto, las potestades normativas de rango reglamentario de los Municipios y de los Gobiernos Regionales en nada afectan la unidad del Estado, puesto que dichas potestades les son reconocidas por el constituyente y no implican la existencia de centros de impulso político de rango legislativo. Así lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en sentencia Rol 1669-2010 en sus considerandos trigésimo primero a cuadragésimo primero.

³⁵⁴ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit., Pág. 10.

Capítulo III: Los Modelos Comparados

El Federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica

En la actualidad, los Estados Unidos de Norteamérica están formados por la Unión de cincuenta Estados. “Cada uno de ellos tiene una Constitución propia, elige al Gobernador del Estado mediante sufragio universal, a su propio Congreso, a sus autoridades judiciales y dicta sus propias leyes, salvo aquellas que la Constitución Federal de los Estados Unidos reserva a la competencia del Poder Federal. Paralelamente a este gobierno estatal o regional, están los Poderes Federales del Estado, esto es, el Presidente de la República de los Estados Unidos de Norteamérica, el Congreso Federal, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes, y el Poder Judicial que radica en la Corte Suprema Federal de los EEUU.”³⁵⁵ Este es el modelo federal clásico, a saber, un Estado Federal o Nacional y Estados miembros que lo componen y concurren al gobierno del mismo a través del Senado, cada uno con sus propias autoridades gubernativas, legislativas, judiciales y con sus propias competencias, detentando potestad constituyente para instituir sus propios gobiernos estatales.

En relación a las potestades y funciones de los Estados miembros y de la federación, se ha sostenido por la literatura que “los poderes o autoridades federales no tienen otras atribuciones que aquellas que expresamente les hayan sido encomendadas en la Constitución Federal. En ausencia de facultades

³⁵⁵ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., págs. 48 y 49.

expresas dadas por la Constitución al Poder Federal, son competentes para legislar sobre cualquier materia las legislaturas locales o estatales de la Unión.”³⁵⁶

Siguiendo con lo expuesto, algunos de los poderes de los Estados miembros son la potestad de fijar impuestos y efectuar gastos en la medida que no obstruyan al gobierno nacional ni contraríen la legislación nacional, la potestad de expropiar bienes privados por causa de utilidad pública, la regulación del comercio local, el poder de policía o potestad para controlar a las personas y sus bienes a fin de promover el bienestar general y el deber de constituir su propio gobierno con arreglo a las formas republicanas, respetando la constitución federal y el principio de legalidad.³⁵⁷

En cuanto a las facultades concurrentes, en el modelo norteamericano estas tienen sólo una existencia jurisprudencial, y funcionan como facultades para todos los Estados, porque se requiere que a pesar de ser cedidas –las facultades- a la Federación, se requiere también que no estén expresamente prohibidas a los Estados, y sólo hasta que el Congreso se sobreponga a los Estados serán expresas facultades de la Federación, es decir, son facultades expresas que la Federación no las ha ejercido.³⁵⁸

³⁵⁶ ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Op. Cit., pág. 51.

³⁵⁷ CORWIN, Edward Samuel y Peltason, Jack Walter. La Constitución, una interpretación de la Constitución de los Estados Unidos de América: el federalismo, la separación de poderes y la doctrina de la revisión judicial, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968, págs. 35 y 36.

³⁵⁸ MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa S.A., 1983, pág. 120.

La rama ejecutiva de cada Estado tiene a su cargo la administración de las operaciones diarias del gobierno, la provisión de servicios y el cumplimiento de la ley. Está encabezada por un Gobernador, elegido por sufragio universal en todo el Estado y su período de servicio es de dos o cuatro años, según cada Estado. Otros altos funcionarios ejecutivos que pueden ser elegidos y no designados son el vicegobernador, el secretario de Estado, el fiscal general, el contralor y los miembros de diversas juntas y comisiones. Los puestos que no se llenan por elección popular suelen ser ocupados por personas que el Gobernador designa.³⁵⁹

Cada uno de los Estados tienen una legislatura elegida por el pueblo e integrada por dos cámaras, salvo Nebraska cuya legislatura tiene una sola cámara. En la mayoría de éstos, la Cámara Alta recibe el nombre de Senado, mientras que a la Cámara Baja se la puede llamar cámara de representantes, Cámara de Delegados o Asamblea del Estado. Algunos de los deberes principales de la legislatura son la promulgación de nuevas leyes, la aprobación del presupuesto estatal, la confirmación de designaciones para las ramas ejecutiva o judicial, y la supervisión de las operaciones del poder ejecutivo.³⁶⁰

Los sistemas de tribunales estatales tienen jurisdicción sobre asuntos que los tribunales federales no atienden, como ocurre en los casos de la mayoría de los juicios civiles entre partes del mismo Estado, los juicios penales en que los

³⁵⁹ ARNOLD, Paul A. Sobre Estados Unidos. Como se gobierna Estados Unidos, Herndon, Virginia, Braddock Communications, 2004, pág. 22.

³⁶⁰ Ibid., pág. 22.

cargos son competencia de leyes estatales o locales, el derecho familiar y los problemas relacionados con la Constitución del Estado. El más alto tribunal de cada Estado es la Corte Suprema o Tribunal de Apelaciones estatal. De ordinario, el tribunal más alto sólo tiene competencia de segunda instancia y, a su vez, sus veredictos pueden ser motivo de apelación en la Corte Suprema de la Nación. Algunos Estados tienen juzgados especiales para asuntos civiles y penales, y todos los Estados cuentan con algún tipo de tribunal local, de carácter municipal o de condado, que se hace cargo de juzgar los delitos menores y las reclamaciones de poca monta.³⁶¹

Como entidades soberanas en el marco del sistema federal de Estados Unidos, y tal como ya lo he señalado anteriormente, cada Estado tiene su propia Constitución, sus funcionarios elegidos y su organización de gobierno. Los Estados tienen facultades para elaborar y hacer cumplir sus leyes, aplicar impuestos y conducir sus asuntos con un amplio margen de libertad con respecto a la intervención del gobierno federal o de otros Estados. Los gobiernos estatales tienen bajo su responsabilidad primordial la provisión de muchos servicios importantes que afectan la vida diaria de los residentes, dentro de los cuales cabe destacar:³⁶²

- Establecer normas de educación y métodos para el financiamiento de la educación pública.

³⁶¹ ARNOLD, Paul A. Op. Cit., pág. 22.

³⁶² Ibid., pág. 23.

- Construir y mantener redes de transporte.
- Establecer escuelas superiores y universidades patrocinadas por el Estado.
- Expedir licencias y regular las empresas y las profesiones.
- Crear y supervisar tribunales no federales y el sistema de justicia penal.
- Proveer para la seguridad del público en general.
- Emitir licencias de matrimonio y para la conducción de vehículos.
- Expedir y registrar certificados de nacimiento y defunción.
- Administrar programas de salud, vivienda y nutrición financiados con fondos públicos para residentes de bajos ingresos e incapacitados.
- Administrar los parques estatales y otras tierras destinadas a la recreación y la conservación ambiental.
- Administrar y certificar elecciones, incluso las de funcionarios federales.
- Ejercer el comando de la Guardia Nacional del Estado, a menos que ésta sea llamada a servicio nacional.

Finalmente, para su financiamiento, tanto la federación como los Estados miembros recurren a diversos mecanismos, algunos de los cuales son concurrentes. El Gobierno federal recurre a impuestos sobre la renta personal, sobre renta de sociedades, sobre nóminas de pagos para seguridad social, sobre el consumo, sobre transmisiones patrimoniales y de los derechos aduaneros. Por su parte, los Gobiernos estatales recurren en su mayoría a impuestos sobre renta personal, sobre renta de sociedades, sobre ventas, sobre el consumo, sobre

permisos y licencias para empresas de profesionales, a loterías y a transferencias de fondos del gobierno federal.³⁶³

Las Provincias Unidas de Argentina y la ciudad de Buenos Aires

El modelo trasandino

La carta fundamental de la República allende Los Andes, vigente desde 1853 y reformada sustancialmente por última vez en 1994, ha adoptado expresamente la forma jurídica de Estado Federal. La República Argentina se encuentra conformada por 23 provincias y la capital federal de Buenos Aires, sin perjuicio de que se contempla la posibilidad de que se admitan nuevas provincias en la Nación y de que se erijan otras en el territorio de una o varias ya existentes, o que varias formen una nueva, previo consentimiento de las legislaturas de las provincias interesadas y del Congreso Nacional.

En su preámbulo se destacan, entre otros, los siguientes objetivos relacionados con la distribución territorial del poder: constituir la unión nacional, consolidar la paz interior y proveer la defensa común.

Las autoridades que ejercen el gobierno nacional o federal tienen su asiento en la capital federal de la República, esto es, Buenos Aires, ciudad que a su vez se rige por un estatuto especial que contempla un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, siendo su jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

³⁶³ ARNOLD, Paul A. Op. Cit., pág. 36.

Los gastos de la Nación son solventados por el Gobierno Federal con los fondos del Tesoro Nacional, el cual se conforma por el producto de los derechos de importación y exportación, la enajenación de propiedad fiscal, la renta de Correos, las contribuciones que se impongan a la población por el Congreso General o Nacional y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

La distribución de recursos entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, se efectúa en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto. Asimismo, la distribución debe ser equitativa, solidaria y debe dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Para velar por la adecuada prestación de los servicios públicos, la norma fundamental dispone que no es posible efectuar transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires según sea el caso.

Supremacía de la Constitución Federal.³⁶⁴

Constituyendo Argentina una República Federal, cada una de las provincias que la integran son también Estados y por lo tanto disponen de poder constituyente para organizarse. Sin embargo, la literatura argentina ha sostenido que sólo el Estado Federal goza de soberanía, debido a que se entiende a la misma como “la cualidad del poder que, al organizarse jurídica y políticamente, no reconoce dentro del ámbito de relaciones que rige, otro poder superior de cuya normación positiva derive lógicamente su propia validez normativa”.³⁶⁵ En consecuencia, a juicio de la literatura argentina, las provincias serían autónomas mas no soberanas, toda vez que se encuentran supeditadas a la Constitución Federal, detentando esta última Supremacía respecto de las Constituciones Provinciales: “La constitución, en cuanto federal, prevalece también sobre todo el derecho provincial”.³⁶⁶

En el texto de la Constitución Argentina de 1853 hasta su reforma en 1860, el poder constituyente provincial quedaba sometido a un control de constitucionalidad político, a cargo del congreso federal. En efecto: a) las constituciones provinciales debían ser revisadas por el congreso antes de su promulgación; b) las provincias debían remitirlas al congreso para su examen

³⁶⁴ BIDART CAMPOS, Germán. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino Tomo I-A, Tercera Edición, Buenos Aires, Ediar Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 2000, pág. 463.

³⁶⁵ Ibid., pág. 632.

³⁶⁶ Ibid., pág. 402.

antes de ponerlas en ejercicio; c) el congreso tenía la facultad de reprobadas si no se hallaban conformes con la constitución federal. Suprimido dicho mecanismo de control político, las constituciones provinciales sólo son susceptibles de control judicial de constitucionalidad.³⁶⁷ Las autoridades provinciales están obligadas a aplicar la Constitución Federal, leyes nacionales y tratados internacionales, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales.

Reparto de competencias:

La norma fundamental dispone en su artículo 121 que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución –la Constitución nacional- al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Ahora bien, de esto no se colige que las competencias se clasifiquen exclusivamente entre aquellas que pertenecen a las provincias y aquellas que pertenecen a la Nación, toda vez que es posible reconocer seis clases de competencias:³⁶⁸

1. Competencias exclusivas del gobierno federal, tales como la declaración de estado de sitio, las relaciones internacionales y la intervención federal

³⁶⁷ BIDART CAMPOS, Germán. Op. Cit., pág. 505.

³⁶⁸ Ibid., págs. 654 y 655.

en las provincias. Cabe señalar que no requieren estar expresamente establecidas en la Constitución, toda vez que se han reconocido por la literatura y la jurisprudencia las facultades implícitas de la federación, tales como los poderes implícitos del Congreso Nacional del artículo 75 inciso 32, norma que dispone que el Legislador Federal puede hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

2. Competencias exclusivas de las provincias, tales como la dictación de la Constitución provincial, el establecimiento de impuestos directos, dictar sus leyes procesales, asegurar su régimen municipal y su educación primaria.
3. Competencias concurrentes: el establecimiento de impuestos indirectos internos, el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, la promoción de la ilustración, de la industria y la inmigración, y la protección del medio ambiente, materia en la cual la federación debe dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y las provincias deben dictar las normas necesarias para complementarlas.
4. Competencias excepcionales del estado federal, o sea, aquellas que en principio corresponden a la provincia, pero bajo determinadas circunstancias corresponden a la federación, tales como el

establecimiento de impuestos directos por el Congreso Nacional, cuando la defensa, la seguridad común y el bien general lo exigen.

5. Competencias excepcionales de las provincias, o sea, aquellas que en principio corresponden a la Nación, pero bajo determinadas circunstancias corresponden a la provincia, tales como la dictación de códigos de fondo o de derecho común hasta que los dicte el Congreso y armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno Federal.
6. Competencias compartidas por el Estado Federal y las Provincias, que son aquellas que reclaman para su ejercicio una decisión de ambas partes interesadas, esto es, del Estado Federal y de la provincia participante, como ocurre en la creación de nuevas provincias y en la fijación de la capital federal.

Los Poderes de la Federación

Como en toda República Democrática, la Constitución Federal Argentina ha estatuido los tres poderes clásicos del Estado Moderno, esto es, el Congreso, El Ejecutivo y el Judicial.

Congreso Nacional

Al Legislador de la Nación las provincias le han atribuido, por mandato constitucional, la facultad de legislar, entre otras, en las siguientes materias:

- Aduanera, libre navegación de los ríos interiores, habilitación de puertos.
- Imposición de contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias e imposición de contribuciones directas por tiempo determinado y en igual proporción en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan.
- Establecer y reglamentar un Banco Federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales.
- Presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional.
- Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.
- Fijar el valor de la moneda nacional y de las extranjeras y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación.
- Dictar leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, bancarrotas, falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.
- Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.
- Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias y crear otras nuevas.

- Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración.

- Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.
- Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.
- Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, asegurando la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.
- Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

- Establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia.
- Crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales.
- Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede.
- Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.
- La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica.
- Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.
- Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

Además de estas facultades, las provincias le han conferido al legislador nacional la auditoría general de la Nación, detentando el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

Presidente de la República

El Poder Ejecutivo de la Federación lo detenta el Presidente de la Nación Argentina, jefe supremo de la misma, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.

En materia de gobierno interior, las Provincias le han conferido al Presidente, mediante la Constitución Federal, la potestad de declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior el Presidente sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque esta atribución corresponde al legislador nacional.

El Ejecutivo nacional está además facultado para decretar la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento.

Corte Suprema de Justicia

Por su parte el Poder Judicial de la Nación es ejercido por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que estableciere el Congreso. A estas Cortes y tribunales les compete conocer y fallar las causas que se susciten entre dos o más provincias, entre una provincia y los vecinos de otra, entre los vecinos de diferentes provincias y entre una provincia o sus vecinos contra un Estado o ciudadano extranjero.

Finalmente, el constituyente federal trasandino contempló además a otras autoridades nacionales: el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Organismo Fiscal Federal y el Banco Federal.

Las Provincias

Con este término se denomina a los Estado miembros del Estado Federal, siendo definidas por la literatura como las “unidades políticas que componen la federación argentina”.³⁶⁹

Cada una de las provincias goza de potestad constituyente, por lo que debe dictar su propia Constitución, crear sus propias instituciones y órganos, elegir a sus gobernadores, a sus legisladores y a los demás funcionarios públicos de la provincia sin intervención alguna del Gobierno federal, sin perjuicio de que deba respetar la relación de subordinación con la Constitución Federal. La preeminencia del Constituyente federal por sobre el provincial se asegura a través de tres mecanismos:³⁷⁰ el control judicial de constitucionalidad en sede federal a través del recurso extraordinario, la intervención federal y la obligación de los Gobernadores de provincia de actuar como agentes del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes del Estado federal.

³⁶⁹ BIDART CAMPOS, Germán. Op. Cit., pág. 655.

³⁷⁰ Ibid., pág. 658.

En cuanto a sus competencias, las provincias se han reservado su poder en materia de derecho público interno, abarcando el poder impositivo en orden a impuestos directos y a los indirectos internos que son concurrentes con la federación. Además, es también provincial el poder de policía en materia de seguridad, higiene y moralidad pública. Finalmente, los servicios públicos que la Constitución no establece como federales, y que por su índole resultan territorialmente divisibles, quedan a cargo de las provincias.³⁷¹

En virtud del principio de supremacía de la Constitución Federal vigente, las Constituciones Provinciales deben cumplir con las siguientes disposiciones:

- Deben adoptar un sistema representativo republicano, conforme con los principios, declaraciones y garantías de la constitución federal.
- Deben asegurar la administración de la justicia, un régimen municipal autónomo y la educación primaria.
- No deben invadir el área de competencias federales.
- Queda vedado a las provincias establecer aduanas de su competencia.
- Deben reconocer a cada ciudadano, no importando la provincia de la que estos sean ciudadanos, todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano, puesto que la nacionalidad dentro de la República Argentina es única.

³⁷¹ BIDART CAMPOS, Germán. Op. Cit., pág. 659.

- La extradición de los criminales es de obligación recíproca entre todas las provincias.
- Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás.

Además de contemplarse por el constituyente federal requisitos que deben cumplir las provincias en sus cartas fundamentales y legislaciones locales, se contemplan otros derechos y atribuciones en favor de las provincias, tales como:

- Pueden celebrar convenios internacionales, con conocimiento del Congreso Nacional, siempre y cuando no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación.
- Pueden celebrar entre si tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, pero siempre con conocimiento del Congreso Federal.
- Pueden promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, mediante leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios.
- Pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales.

- Pueden promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.
- Se les reconoce la titularidad del dominio originario de los recursos naturales existentes en las respectivas provincias.
- Pueden crear regiones para impulsar su desarrollo económico y social.

Las Regiones que pueden ser creadas por las Provincias tienen sólo por objeto fomentar el desarrollo económico y social de un área determinada perteneciente a las provincias involucradas, mas no configuran una nueva estructura política, no erigiéndose una instancia de decisión política que presente perfiles de autonomía.³⁷² En virtud de la autorización federal constitucional para crear regiones, en 1996 los Gobernadores de las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur crearon mediante un Tratado Fundacional la Región Patagónica. En 1998 los Gobernadores de las provincias de Córdoba y Santa Fe suscribieron el Tratado de Integración Regional entre ambas, al que se incorporó en 1999 la provincia de Entre Ríos. En 1999 se firmó el Tratado parcial interprovincial de creación de la Región del Norte Grande Argentino por las provincias de

³⁷² BIDART CAMPOS, Germán. Op. Cit., págs. 685 y 686.

Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán, Salta y Santiago del Estero.³⁷³

Ahora bien, la Norma Fundamental Nacional no sólo contempla los requisitos, condiciones y atribuciones potestativas de las provincias, sino que también consagra competencias y atribuciones que les están prohibidas a las mismas, las que expongo a continuación:

- Aquellas delegadas a la Nación a través de la Constitución Federal.
- La celebración de tratados políticos.
- La expedición de leyes sobre comercio o navegación interior o exterior.
- El establecimiento de aduanas provinciales.
- La acuñación de monedas.
- El establecimiento de bancos con facultad de emitir billetes sin autorización del Congreso Federal.
- La dictación de los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería después de que el Congreso los haya sancionado.
- La dictación especial de leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado.
- Establecer derechos de tonelaje.

³⁷³ BIDART CAMPOS, Germán. Op. Cit., pág. 692.

- Armar buques de guerra o levantar ejércitos salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación.
- Nombrar o recibir agentes extranjeros.
- Declarar o hacer la guerra a otra provincia.

Para resguardar y velar por la existencia y preservación del Estado Federal, se prohibió a las provincias declarar y/o hacer la guerra a otras provincias. En caso de que se suscitaran conflictos entre las mismas, el órgano competente para conocer y resolver de los mismos es la Corte Suprema Federal de Justicia. Cualquier hostilidad que se genere entre las provincias y que se exprese en actos de guerra civil, serán calificados como actos de sedición o asonada, los cuales deben ser sofocados y reprimidos por el Gobierno federal conforme a la ley.

La Intervención Federal

Al igual que otras cartas fundamentales que consagran Estados Federales, el Constituyente trasandino contempla la institución de la garantía federal, en virtud de la cual el Estado Federal asegura, protege y vigila la integridad, la autonomía y la subsistencia de las provincias, dentro de la unidad coherente de la federación a que pertenecen. Dentro de esta institución se encuentra contemplada la denominada intervención federal, considerada como el recurso más extremo que se depara como garantía de la federación.³⁷⁴

³⁷⁴ BIDART CAMPOS, Germán. Op. Cit., pág. 702.

La disposición de Intervención del Gobierno Federal en las provincias es una facultad que compete al Congreso Nacional, salvo que éste se encuentre en receso, en cuyo caso lo podrá decretar el Ejecutivo, debiendo no obstante el Congreso aprobar o revocar dicho decreto de intervención.

La intervención sólo puede ser decretada en los siguientes casos:

1. Para garantizar la forma republicana de gobierno
2. Para repeler invasiones exteriores
3. Para sostener o restablecer a sus autoridades constituidas si hubiesen sido depuestas por sedición o por invasión de otra provincia.

Las dos primeras causales permiten actuar al Gobierno Federal sin previo requerimiento de la provincia afectada, en tanto que la tercera causal sólo permite actuar al Gobierno Federal a pedido de la provincia.

Dispuesta la intervención federal, debe nombrarse un interventor federal por el poder ejecutivo nacional. El interventor es un funcionario federal que representa al gobierno nacional y actúa como delegado o comisionado del Presidente de la República, detentando las atribuciones que le confiera el acto concreto de intervención. La intervención no extingue la personalidad jurídica de la provincia ni suprime su autonomía, y a lo sumo sustituye a las autoridades provinciales durante el período de vigencia de la intervención.³⁷⁵

³⁷⁵ BIDART CAMPOS, Germán. Op. Cit., págs. 709 y 710.

El Gobernador Provincial

En cuanto a las autoridades provinciales, cabe señalar que no obstante ser el Gobernador un funcionario elegido por las respectivas provincias sin intervención alguna del Gobierno Federal, éste es definido por el artículo 128 de la Constitución como un “agente natural del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”. El antecedente histórico de la norma³⁷⁶ se encuentra en el artículo 130 de la Constitución Argentina de 1826, norma en virtud de la cual en cada provincia habría “un gobernador que la rija, bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República”. Al momento de referirse a sus atribuciones, la norma disponía que los Gobernadores “son encargados de ejecutar en ellas las leyes generales dadas por la Legislatura Nacional, los decretos del Presidente de la República y las disposiciones acordadas por los Consejos de Administración”. Al parecer, al definir al ejecutivo provincial como un ejecutor de normas legales nacionales y provinciales, se mantuvo el carácter de representante del Gobierno Federal, no obstante que en virtud de la Constitución vigente es elegido directamente por los vecinos de la provincia para representarla ante el Gobierno Nacional.

Ciudad de Buenos Aires

Por su parte, la ciudad de Buenos Aires, capital de la Nación, tiene un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y

³⁷⁶ COLAUTTI, Carlos. Proyectos Constitucionales Patrios 1811-1826, Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentina, 1983, pág. 115 y 116.

jurisdicción, y su jefe de gobierno es elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

El Congreso de la Nación debía convocar a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que eligiesen a ese efecto, dictasen el Estatuto Organizativo de sus instituciones, lo que fue cumplido dictándose finalmente la Constitución de Buenos Aires el 1° de octubre de 1996. Al igual que las Provincias, la ciudad de Buenos Aires puede conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales, así como promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

A efectos de constatar cómo se configura el federalismo en Argentina, procederé a explicar sucintamente la estructura de una de sus constituciones provinciales, a saber, de la Provincia de Mendoza. De esta manera se podrá apreciar que facultades detentan sus autoridades y de qué manera se relacionan con las autoridades de la Nación.

La Provincia de Mendoza

La Constitución vigente de la provincia de Mendoza fue sancionada el día 11 de febrero del año 1916, y declara que la provincia es parte integrante e inseparable de la Nación Argentina, siendo su Ley Suprema la Constitución Nacional o Federal. Declara además que la autonomía es de la esencia de su gobierno, el cual se organiza bajo la fórmula republicana representativa,

detentando íntegramente todos los poderes no conferidos por la Constitución Federal a los órganos del Gobierno de la Nación.

En su parte orgánica, la constitución provincial regula las funciones esenciales del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Además, consagra un régimen electoral, los órganos que se encuentran a cargo de las elecciones y encarga al poder legislativo la creación de un registro provincial del Estado Civil.

En cuanto a los recursos naturales energéticos, la carta provincial consagra que toda fuente natural de energía sólida, líquida o gaseosa, situada en subsuelo y suelo, pertenece al patrimonio exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado Provincial, y su explotación debe ser preservada en beneficio de las generaciones actuales y futuras, pudiendo acordar con otras provincias y con el Gobierno Nacional sistemas regionales o federales de explotación.

Poderes de la Provincia

El Poder Ejecutivo se encuentra radicado en el Gobernador de la provincia, elegido directamente por los ciudadanos a través de sufragio universal y representante de la misma ante los poderes federales y ante otras provincias. Sin embargo, y no obstante ser elegido por los ciudadanos de la provincia y representante de la misma, también es definido como el agente inmediato y directo del Gobierno nacional para hacer cumplir en la Provincia la Constitución y las leyes de la Nación. La definición resulta paradójica e inconveniente, toda vez

que tal como se encuentra definido, el Ejecutivo de un Estado miembro es un funcionario que vela por los intereses de la provincia y al mismo tiempo por los intereses de la Federación de quien es representante, lo cual en ocasiones puede llegar a ser incompatible. Esto a mi juicio genera un problema de legitimidad en la autoridad ejecutiva provincial, toda vez que es elegida por los ciudadanos que habitan en la provincia para representarlos ante el gobierno nacional, pero a la vez representa al Gobierno Federal en la provincia. Dicho esto, cabe preguntarse ¿Qué ocurrirá en aquellos casos en que el interés de la federación se oponga al interés de la provincia como podría ocurrir a modo ejemplo, frente a la construcción de una obra pública que abarque más de una provincia, y por lo tanto de interés nacional, que genere serios perjuicios a los habitantes de una determinada provincia? ¿Qué deber de representación primará en dicha oportunidad? Si prima la representación del Gobierno Federal, el Gobernador perderá legitimidad frente a sus electores, y si prima la representación de la provincia, el Gobernador incurrirá en una ilegalidad y en una inconstitucionalidad manifiesta, puesto que estará incumpliendo su deber de representación del gobierno federal.

Los deberes y facultades principales del Gobernador pueden ser agrupados de la siguiente manera:

- 1) Debe conservar la paz y el orden público, vigilando el mantenimiento de la seguridad del territorio y de sus habitantes y la de las reparticiones y establecimientos públicos de la Provincia. En el mismo sentido, debe

organizar la Guardia Nacional de la Provincia con arreglo a las leyes militares de la Nación, prestar el auxilio de la fuerza pública cuando le sea solicitado por los tribunales de justicia, autoridades y funcionarios que por la Constitución y la ley están autorizados para hacer uso de ella y es el jefe de las milicias de la Provincia.

- 2) Detenta la administración general de la provincia, encontrándose facultado para nombrar y remover a los funcionarios provinciales que le ordenen la constitución y las leyes. Debe nombrar con acuerdo del Senado, entre otros, al Contador y al Tesorero de la provincia.
- 3) En materia legislativa participa en la formación de las leyes, presentando proyectos, promulgándolos y expidiendo decretos, instrumentos o reglamentos para su ejecución. Está facultado para prorrogar las sesiones ordinarias de las Cámaras y para convocar a sesiones extraordinarias en los casos previstos por la norma fundamental. Además, debe presentar a la legislatura el proyecto de ley de presupuesto para el año siguiente, acompañado del plan de recursos, así como debe dar cuenta del uso y ejercicio del presupuesto anterior.
- 4) Puede celebrar tratados parciales con las demás provincias dando cuenta al poder legislativo.
- 5) Debe convocar a elecciones populares en las oportunidades que señalan la ley y la constitución.

- 6) Debe recaudar los impuestos y rentas de la provincia, decretando su inversión.
- 7) Puede indultar o conmutar penas.
- 8) Conoce y resuelve en los asuntos contencioso-administrativos con arreglo a la ley.
- 9) Debe crear y organizar un sistema de educación común.

El Poder Legislativo de la Provincia es ejercido por dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, cuyos miembros son elegidos directamente a través de sufragio popular por secciones electorales de la provincia con arreglo a las prescripciones de la Constitución y de la ley de elecciones. La Cámara de Diputados tiene la competencia exclusiva para iniciar la tramitación de las leyes de impuesto y presupuesto, así como para acusar ante el Senado a los funcionarios sujetos a juicio político. Por su parte el Senado tiene la competencia exclusiva para juzgar en juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados.

Sus deberes y atribuciones versan sobre las siguientes materias:

- 1) Legislar en materia de organización de las municipalidades, organización de policías, organización de tribunales y procedimientos judiciales, educación pública, elecciones de la provincia, responsabilidad de funcionarios del sector público, jubilaciones y pensiones civiles por servicios prestados a la provincia, sueldos y remuneraciones, sobre el

registro del estado civil de las personas, y en general debe dictar todas las leyes necesarias para poner en ejercicio los poderes y autoridades que establece el constituyente provincial, para todo asunto de interés público y general de la Provincia que por su naturaleza y objeto no corresponda privativamente a los otros poderes provinciales o a los nacionales.

- 2) Legislar en materia de determinación de las divisiones territoriales para el régimen administrativo de la provincia, creación y supresión de empleos para la administración de la provincia, reglamentación de la administración del Crédito Público.
- 3) Legislar en materia de establecimiento de impuestos y contribuciones, fijación anual del presupuesto de gastos y cálculos de recursos, disposición del uso y enajenación de la tierra pública y demás bienes de la provincia, autorización del establecimiento de bancos dentro de las prescripciones de la Constitución Nacional, facultar al Poder Ejecutivo para contratar empréstitos o emitir fondos públicos y conceder privilegios o recompensas de estímulos a los autores o inventores, perfeccionadores o primeros introductores de nuevas industrias a explotarse en la Provincia.
- 4) Admitir y desechar las renunciaciones del Gobernador y del Vicegobernador, declarar los casos de inhabilidad física o moral de los mismos, nombrar Senadores al Congreso Nacional y conceder indultos o amnistías por delitos políticos.

5) Aprobar o desechar los tratados que celebre el poder el ejecutivo con otras provincias.

El Poder Judicial es ejercido por la Suprema Corte, las Cámaras de Apelaciones, los jueces de primera instancia y los demás juzgados, tribunales y funcionarios inferiores creados por la ley. Los miembros de la Suprema Corte Provincial son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

La Suprema Corte detenta la superintendencia sobre toda la administración de justicia de la provincia, y tiene la facultad de establecer las correcciones y medidas disciplinarias que considere convenientes de acuerdo con la ley. En sede jurisdiccional, detenta la jurisdicción constitucional, así como conoce y resuelve las causas suscitadas entre los poderes públicos de la provincia, del contencioso administrativo previa denegación por parte de la autoridad administrativa, de la apelación o consulta de las causas en que se imponga pena capital, los casos de reducción de pena, los recursos de revisión y los recursos de queja.

Además de los tres poderes clásicos, el constituyente provincial de Mendoza ha creado al Fiscal de Estado, órgano encargado de defender el patrimonio del fisco, el Tribunal de Cuentas de la Administración Pública, órgano encargado de aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos hechos por los funcionarios públicos, empleados y administradores de la provincia, el Departamento General de Irrigación, órgano encargado de todos

los asuntos que se refieran a la irrigación de la provincia que no sean de competencia de la justicia ordinaria, y el Banco de la Provincia.

En el ámbito local, la provincia de Mendoza se divide en 18 departamentos, cada uno de los cuales se encuentra a cargo de un municipio que vela por los intereses y servicios locales, tanto de la capital como de cada uno de los departamentos de la Provincia. Cada municipalidad se compone de un Departamento Ejecutivo, a cargo de un Intendente elegido vía sufragio universal, y de un Departamento Deliberativo cuyos miembros también son elegidos directamente por los ciudadanos de los respectivos municipios y duran 4 años en sus cargos. El número de departamentos y de municipios correlativos es determinado por el legislador provincial conforme a las necesidades de la población.

En caso de acefalía de una municipalidad, el Gobernador puede intervenir con el solo objeto de convocar a elecciones dentro del término de 30 días desde el momento en que la Municipalidad sea intervenida.

Dentro de sus funciones principales, las municipalidades tienen a su cargo el ornato y la salubridad de los departamentos, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, la vialidad pública, administrar sus bienes raíces, examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido remitiéndola inmediatamente al Tribunal de Cuentas de la Provincia. Además, pueden nombrar en los diversos distritos más poblados de cada municipio comisiones honorarias para desempeñar las funciones que les sean

encomendadas por el concejo y la intendencia, y están facultadas dictar todas las ordenanzas y reglamentos, dentro de las atribuciones que le confieren la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades. Las rentas de los municipios son aquellas determinadas por la ley orgánica, y en ningún caso pueden dictar ordenanzas para crear impuestos ni contribuciones de ninguna especie, salvo en lo que respecta a servicios municipales.

Las facultades que confiere la Constitución provincial a las municipalidades no pueden ser limitadas por ninguna autoridad provincial.

Los Intendentes se encuentran regulados por la ley orgánica de municipalidades N° 5.499, norma que dispone que este funcionario es quien detenta la representación judicial y extrajudicial del municipio. Entre sus funciones es posible destacar que debe concurrir a la formación de las ordenanzas municipales, está facultado para nombrar empleados de su dependencia y para removerlos previo sumario por causas justificadas, hace recaudar las contribuciones y rentas municipales y debe decretar su inversión con sujeción al presupuesto vigente que él mismo debe someter año a año a aprobación del Concejo. Además, debe conocer originariamente y resolver en las causas administrativas de su competencia, siendo sus resoluciones apelables ante el Concejo, debe hacer confeccionar el balance de la Tesorería Municipal y debe inspeccionar los establecimientos públicos autorizados por la Municipalidad o aquellos a cuyo sostén contribuya el tesoro Municipal.

El modelo Colombiano

La Constitución colombiana del año 1991, vigente en la actualidad, dispone en su artículo 1° un modelo de Estado Unitario. La norma señala que el Estado de Colombia se organiza bajo la forma de una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Esta conformación como República Unitaria viene a ratificar la forma de organización jurídica política prevaleciente en Colombia desde el año 1886, cuando en oposición al sistema federativo instaurado en la Constitución de 1863, se determinó que la Nación colombiana se reconstituía como una República Unitaria.³⁷⁷ A partir de 1886, se instauró un modelo de Estado políticamente centralizado y descentralizado en su vertiente administrativa, convirtiendo los antiguos Estados soberanos que conformaban a los Estados Unidos de Colombia, en Departamentos dirigidos por Gobernadores elegidos directamente por el Presidente de la República. Estos departamentos a su vez fueron divididos en provincias, y éstas en distritos municipales.³⁷⁸

La descentralización adoptada por la Constitución colombiana ha sido entendida por el profesor Alfredo Manrique como “un proceso en el cual se da un traspaso de funciones de un nivel de gobierno a otro, o, entre entes de un mismo nivel, siendo el receptor autónomo (descentralización administrativa funcional),

³⁷⁷ MANRIQUE REYES, Alfredo. Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano, Segunda Edición, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2010, págs. 67 y 68.

³⁷⁸ Ibid., Pág. 483 y 484.

cuando se transfieren recursos fiscales nacionales a un nivel subordinado (descentralización fiscal), o cuando se transfiere poder decisorio a autoridades locales y regionales designadas mediante el voto y/o a través de formas de participación popular (descentralización política). La Constitución plantea los tres tipos de descentralización y es por ello que hablamos de la instauración de un sistema federal “atenuado”.³⁷⁹ Como es posible apreciar, la literatura colombiana opta por calificar su modelo de distribución territorial del poder como una forma atenuada de federalismo, no obstante que en la explicación del profesor Manrique no se aprecian elementos dogmáticos definitorios de un modelo federal, sino que más bien se aprecia una efectiva descentralización administrativa territorial democrática, lo cual podrá ser corroborado conforme exponga a continuación la configuración del Estado en análisis.

Organización Territorial del Estado Colombiano

Para efectos de distribuir territorialmente el poder, la Constitución de 1991 en su título XI denominado “De la organización territorial”, reconoció y creó diversas entidades y divisiones territoriales. En efecto, se continuó con la división política administrativa del país en departamentos (institución ya existente en la República colombiana), y fueron creadas las áreas metropolitanas de Bogotá como distrito capital, del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. También permitió el

³⁷⁹ MANRIQUE REYES, Alfredo. Op. Cit., pág. 69.

nacimiento de territorios indígenas como entidades territoriales, la posibilidad de crear provincias y regiones administrativas también como entidades territoriales y se abrió la posibilidad para que los municipios se dividieran en comunas y corregimientos.³⁸⁰ Además, a pesar de la división general establecida por la norma fundamental, el constituyente en el artículo 285 convocó al legislador a la creación de otras entidades territoriales que éste último determine para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

Como efecto del principio de la centralización política y descentralización administrativa que consagra la norma fundamental colombiana, la administración pública presenta dos niveles: el nacional, y el seccional y local.

El primer nivel está conformado por el Poder Ejecutivo, el cual a su vez es integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministerios, los Departamentos Administrativos (como el de Seguridad y el Nacional de Estadística), las Superintendencias y la Comisión Nacional de Televisión. Además, está conformado por el Poder Judicial, por el Poder Legislativo, los organismos de control y vigilancia, la Banca Central y los organismos electorales.

El segundo nivel está previsto y desarrollado en el título XI ya mencionado. El artículo 286 de la Constitución dispone que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. También faculta al legislador para otorgar tal carácter a las regiones y las provincias que

³⁸⁰ MANRIQUE REYES, Alfredo. Op. Cit., págs. 485 y 486.

se constituyan de conformidad a la constitución y la ley. Finalmente, en virtud de la ley 128 del año 1994, derogada y reemplazada a su vez por la ley 1625 del año 2013, se crearon las áreas metropolitanas, y además se dispuso la posibilidad de crear las asociaciones de municipios y las entidades descentralizadas locales.

Esta multiplicidad de entes territoriales encuentra en la carta fundamental no sólo su reconocimiento y configuración elemental, sino que además el constituyente se encarga de garantizar la autonomía de los mismos asegurándoles los siguientes derechos en su artículo 287:

- a) Gobernarse por autoridades propias.
- b) Ejercer las competencias que les correspondan.
- c) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Participar en las rentas nacionales.

La distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales quedó entregada a la dictación de una ley orgánica de ordenamiento territorial, norma que deberá regirse por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sin embargo, a la fecha no ha sido dictada una ley que regule orgánicamente la materia, sino que se han dictado una serie de normas que han abordado temas propios del ordenamiento territorial, tales como las leyes de competencias y recursos N° 60 de 1993, 715 de 2001 y 1176 de 2007, la ley de

planificación física y de usos del suelo N° 388 de 1997, y la ley de áreas metropolitanas N° 128 de 1994.³⁸¹

Finalmente, cabe destacar a los artículos 289, 296, 356, 360 y 361. La primera de las normas convoca al legislador para que faculte a los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, a adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. La segunda dispone que para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República tienen aplicación inmediata preferente sobre los actos y órdenes de los gobernadores. A su vez, los actos y órdenes de estos últimos se aplican de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. Por su parte, el artículo 356 inciso 7° dispone lo siguiente: “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.” Esto con el evidente objeto de evitar reformas en materia de descentralización que carezcan de los recursos necesarios para su implementación. Finalmente, los artículos 360 y 361 establecen que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

³⁸¹ MANRIQUE REYES, Alfredo. Op. Cit., págs. 488 y 489.

Respecto de los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, dichas entidades territoriales tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones. Además, se establece que la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos y con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignadas a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos deben aplicarse a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Los Departamentos

Los departamentos son entidades territoriales que gozan de personalidad jurídica (artículo 3° del Código de Régimen Departamental) y de patrimonio propio. La República de Colombia se encuentra dividida política y administrativamente en 32 departamentos y un Distrito Capital, Bogotá. El constituyente en su artículo 297 encargó la creación de los departamentos al legislador, en la medida que se configuren los requisitos que exija la ley orgánica

de ordenamiento territorial, y se verifiquen los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por la misma norma fundamental.

La administración de los departamentos se encuentra a cargo de un órgano colegiado y deliberante que se denomina Asamblea Departamental, y a cargo de un órgano ejecutor que es el Gobernador. Además, el constituyente prevé la existencia de una contraloría departamental, encargada de ejercer el control fiscal sobre el manejo de los bienes y rentas departamentales, a cargo de un contralor, pudiendo sin embargo existir otras dependencias como las secretarías, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta, según la estructura orgánica que determine la asamblea departamental.

La Constitución le otorga autonomía a los departamentos para desarrollar las siguientes funciones generales, las que son desarrolladas por los Gobernadores y las Asambleas Departamentales (artículo 298):

1. Administrar los asuntos seccionales.
2. Planificar y promover el desarrollo económico y social dentro de su territorio.
3. Ejercer funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de la acción municipal. Al respecto, el profesor Alfredo

Manrique³⁸² sostiene que son los municipios los verdaderos ejecutores en la prestación de los servicios básicos.

4. Ejercer funciones de intermediación entre la nación y los municipios. Al respecto el profesor Alfredo Manrique Reyes explica que el departamento debe ser un coordinador de esfuerzos de los municipios, pero en ningún caso por imposición, sino que como palanca de apoyo del desarrollo local.
5. Ejercer funciones de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.
6. Finalmente, como norma de apertura de las funciones que ejercen los departamentos, el artículo 356 de la Constitución dispone lo siguiente: “Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.” Los recursos del Sistema General de Participaciones deben ser destinados al financiamiento de los servicios a cargo del Departamento, dándole prioridad al servicio de salud y a los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los mismos y la ampliación de la cobertura. El cumplimiento

³⁸² MANRIQUE REYES, Alfredo. Op. Cit., págs. 499.

de lo expuesto debe ser monitoreado y controlado por el Gobierno Nacional.

Además de las funciones asignadas por la carta fundamental, el legislador colombiano desarrolla otra serie de funciones que competen a los departamentos. Por ejemplo, el artículo 7° del Código de Régimen Departamental dispone que corresponde a estos:

- 1) Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico, social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos.
- 2) Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean de delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren.
- 3) Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.
- 4) Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.
- 5) Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.

- 6) Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que les señalen la Constitución y las leyes.

Por su parte, la ley 715 de 2001 en su artículo 6° dispone de una serie de deberes y atribuciones de los departamentos en materia educacional, y la ley 1454 de 2011 en su artículo 29 distribuye las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.

Como bien señalé previamente, los departamentos son personas jurídicas que cuentan con patrimonio propio. Pues bien, el presupuesto y el patrimonio de cada uno se encuentra compuesto por los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales. Cabe mencionar que los impuestos departamentales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no puede trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior. En la administración de su patrimonio, los departamentos gozan de autonomía, por lo que pueden, por regla general, manejar con libertad sus bienes y recursos sin perjuicio de los límites dispuestos por la propia legislación.

El Gobernador Departamental:

El Gobernador es un funcionario de elección popular, representante legal del departamento, jefe de la administración seccional del mismo, y no obstante ser elegido mediante sufragio popular, es el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la

política económica general y para los asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento. De esta manera, el gobernador es una autoridad en la cual se manifiesta tanto el fenómeno de la descentralización como el de la centralización, puesto que cuando actúa como jefe de la administración seccional y representante legal del departamento es una autoridad descentralizada, mientras que cuando lo hace como agente del Presidente de la República, es una autoridad centralizada, aunque desconcentrada. El constituyente colombiano ha convocado al legislador para que fije sus calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades, reglamentar su elección y determinar sus faltas absolutas y temporales. Sin embargo, la norma en comento en lo relativo a requisitos, calidades y faltas, no ha sido dictada a la fecha.³⁸³ Tal como señalé en un comienzo, el Gobernador es elegido a través de sufragio popular por un período de cuatro años, sin posibilidad de reelección para el período siguiente.

Ahora, no obstante ser un cargo de elección popular, el Presidente de la República está facultado por el constituyente para suspender o destituir a los gobernadores en los casos señalados por la ley. El decreto ley 169 del año 2000 en sus artículos 4° y siguientes, señaló las causales de suspensión y destitución de los Gobernadores por parte del Presidente de la República. Sin embargo, dicho decreto fue declarado inexecutable mediante sentencia rol C-1318 del año 2000 de la Corte Constitucional, por lo que actualmente no existe ley que precise

³⁸³ RODRIGUEZ R., Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia, Bogotá, Editorial Temis S.A., 2011, pág. 229.

dichas causales específicamente respecto de los Gobernadores departamentales, aunque sí existen otras normas que consagran causales de esta naturaleza en materia penal y disciplinaria.³⁸⁴

Como puede apreciarse, y al igual como ocurre con la figura del Gobernador argentino, la situación del Gobernador colombiano es al menos curiosa. Por un lado, el Ejecutivo departamental es elegido por sufragio popular y es el representante legal de una entidad territorial que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio. Sin embargo, por otro lado, es el representante del Presidente de la República en la función del mantenimiento del orden público, en la ejecución de la política económica general y en los asuntos que la Nación acuerde a través de Convenios con el Departamento. ¿Cómo es posible que sea el representante de una entidad territorial debiendo manifestar la voluntad de la misma y a la vez ser representante del Poder Político central? La literatura colombiana ha pretendido explicar esta situación aduciendo que el Gobernador se encontrará en uno u otro caso dependiendo de la función que ejecute, mas esto no explica que ocurre en aquellos casos en que el interés del Gobierno Central se oponga al interés de la entidad territorial. ¿Qué legitimidad detentaría frente a sus electores un ejecutivo departamental que materializa una orden del Presidente de la Nación considerada contraria los intereses del departamento? ¿Cómo puede detentar una real autonomía un funcionario que puede ser

³⁸⁴ RODRIGUEZ R., Libardo. Op. Cit., pág. 229 y 230.

removido por una autoridad política que no interviene en su nombramiento? ¿No se socaba acaso la autonomía reconocida por el artículo 287 de la Constitución a las entidades territoriales? Porque por más que la norma que regulaba las causales en virtud de las cuales el Presidente de la República podía remover al Gobernador haya sido declarada inexecutable o inconstitucional, lo cierto es que la norma de rango constitucional que ordena la dictación de dicha ley continúa vigente, por lo que esta última deberá ser dictada en alguna oportunidad.

Las funciones más importantes de los Gobernadores departamentales se encuentran desarrolladas en los artículos 305 de la Constitución y 95 del Código de Régimen Departamental, debiendo estos:

- 1) Cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes, los decretos del gobierno y las ordenanzas de las asambleas departamentales.
- 2) Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
- 3) Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.
- 4) Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

- 5) Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.
- 6) Fomentar, de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la nación y a los municipios.
- 7) Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.
- 8) Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.
- 9) Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.
- 10) Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez.

- 11) Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la nación.
- 12) Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que solo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue convocada.
- 13) Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.
- 14) Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.
- 15) Mantener el orden en el departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República.
- 16) Ejercer el derecho de vigilancia, protección y cuidar de la buena marcha de los establecimientos públicos que existan en el departamento, tales como colegios, escuelas, hospitales, asilos, cárceles, etc.
- 17) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la constitución y la ley, y el jefe militar obedecerá sus instrucciones, salvo las disposiciones especiales que dicte el gobierno.
- 18) Resolver las consultas que sobre la inteligencia de las leyes le hagan los empleados municipales del orden administrativo o las corporaciones

administrativas que funcionen dentro del departamento, y consultar sus resoluciones con el gobierno.

- 19) Dar instrucciones a los alcaldes para la recta ejecución de las órdenes superiores; resolver las consultas que a este respecto se les ocurran, y dar cuenta de sus resoluciones al gobierno, cuando la gravedad del caso lo requiera.
- 20) Estatuir lo relativo a la policía local, de acuerdo con las leyes y ordenanzas.
- 21) Dar informe cada tres meses al gobierno sobre la marcha de la administración del departamento, indicando las reformas que a su juicio sean convenientes.
- 22) Visitar una vez por año, por lo menos, los distritos de su departamento, para propender por la buena marcha de la administración, vigilar la conducta de los empleados públicos, e inspeccionar las obras públicas que se emprendan por el gobierno o por las municipalidades.
- 23) Castigar con multas o con arresto hasta de un mes, a los que le falten al respeto debido, en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas.
- 24) Suspender, por graves motivos, y sujeto a responsabilidad ulterior, a cualquier empleado nacional del orden administrativo, que no sea nombrado por él, cuando la urgencia sea tal que no pueda aguardar la resolución del gobierno, y consultar con éste inmediatamente las resoluciones de esta clase que dicte.

- 25) Revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes u órdenes superiores, a menos que dichos actos tengan carácter de definitivos, o corresponda su revisión a otra autoridad.
- 26) Dictar, en caso de urgencia o gravedad, con carácter de provisionales, órdenes y disposiciones administrativas que, no siendo de su incumbencia ordinaria, juzgue indispensables; pero siempre que para esto haya recibido delegación del gobierno, a quien corresponde aprobarlas definitivamente.
- 27) Nombrar y remover los alcaldes municipales, el secretario o secretarios y subalternos de la gobernación.
- 28) Fomentar en lo posible las vías de comunicación.
- 29) Inspeccionar las obras públicas e informar frecuentemente al gobierno sobre su estado y la manera como se ejecuten.
- 30) Perseguir activamente a los reos prófugos que existan en el departamento, y ponerlos a disposición del juez competente.
- 31) Expedir reglamentos y dictar órdenes para la buena marcha de las oficinas administrativas.
- 32) Pedir informes a los jueces y demás empleados sobre determinados asuntos, que no sean reservados, cuando los necesite para el mejor desempeño de sus funciones.
- 33) Cuidar de que las rentas sean recaudadas con acuciosidad y esmero, y que se les dé el destino señalado en las leyes.

- 34) Velar para que las elecciones se verifiquen con regularidad y orden.
- 35) Cuando un servicio público departamental en funcionamiento carezca de disposiciones que regulen su administración, corresponde a los gobernadores asegurar la continuidad en la marcha del servicio hasta cuando el estatuto respectivo sea dictado.
- 36) Las demás que le señalen la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

En materia de policía, el decreto extraordinario N° 1355 de 1970 le otorga al Gobernador ciertas atribuciones, tales como que en caso de calamidad pública que amenace a la población (inundación, terremoto, incendio o epidemia) pueden ordenar la construcción de obras para detener los daños, el inmediato derribo de edificios u obras de ser necesario, restringir la libertad de tránsito en las zonas afectadas, ordenar la desocupación de propiedad privada, desviar el cauce de las aguas, decretar la suspensión de reuniones y espectáculos y la clausura de escuelas y colegios, reglamentar el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas, la prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios, la prestación de servicios públicos tales como los de energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase, organizar campamentos para la población que carezca de techo y la creación de juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada. Además, en esta materia, y como agentes del Gobierno Nacional, dirigen y controlan en el Departamento el Servicio Nacional de Policía y lo relativo a la Policía Local.

Asamblea Departamental

La Asamblea Departamental es un órgano colegiado y deliberante dotado de potestad reglamentaria³⁸⁵ que actúa a través de ordenanzas y resoluciones, el cual en conjunto con el Gobernador Departamental, tiene a su cargo la administración del Departamento. La Asamblea se compone por diputados elegidos popularmente, en calidad de servidores públicos, en número de 11 a 31 según la población del departamento, para períodos institucionales de cuatro años, con sistema de reelección indefinida. Esta corporación goza de autonomía administrativa, de presupuesto propio, y puede ejercer control político sobre la administración departamental.³⁸⁶

La Constitución Colombiana en su artículo 300, en conjunto con el artículo 4° del acto legislativo 1 del año 2007 y el artículo 62 del Código de Régimen Departamental, fijan las principales funciones de las asambleas departamentales, las cuales expondré a continuación:

- 1) Deben reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.
- 2) Deben expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los

³⁸⁵ RODRIGUEZ R., Libardo. Op. Cit., pág. 228.

³⁸⁶ MANRIQUE REYES, Alfredo. Op. Cit., pág. 512.

municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

- 3) Deben adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. Estos planes serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.
- 4) Deben decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. Esto debe hacerlo con arreglo al sistema tributario nacional, sin gravar artículos que sean materia de impuestos de la Nación, a menos que se les otorgue facultad expresa por la ley.
- 5) Dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del departamento, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la importación de capitales extranjeros y la colonización de tierras pertenecientes al departamento.
- 6) Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
- 7) Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

- 8) Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.
- 9) Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
- 10) Autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, *pro tempore*, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.
- 11) Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley.
- 12) Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al contralor general del departamento, secretarios de gabinete, jefes de departamentos administrativos y directores de institutos descentralizados del orden departamental.
- 13) Citar y requerir a los secretarios del despacho del gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea.
- 14) Proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea.

- 15) Administrar los bienes del departamento y fiscalizar las rentas y gastos de los distritos, de acuerdo con la constitución y las leyes.
- 16) Fomentar la apertura de caminos y de canales navegables, y la conservación y arreglo de las vías públicas del departamento.
- 17) Ordenar y fomentar la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del departamento y la canalización de los ríos.
- 18) El arreglo, fomento y administración de las obras y establecimientos públicos que interesen al departamento.
- 19) El fomento de nuevas poblaciones.
- 20) Aclarar las líneas dudosas limítrofes de los municipios dentro de los respectivos departamentos.
- 21) Reglamentar el repartimiento o la enajenación o destino de los terrenos baldíos cedidos al departamento, de conformidad con las leyes sobre la materia.
- 22) Exigir los informes que estimen convenientes, de cualesquiera empleados departamentales o municipales.
- 23) Solicitar de los poderes nacionales la expedición de las leyes, decretos, actos y resoluciones que convengan a los intereses del departamento.
- 24) Arreglar la división territorial del departamento para los efectos fiscales.
- 25) Condonar las deudas a favor del tesoro departamental, total o parcialmente, mas sólo por graves motivos de justicia.

- 26) Arreglar la deuda pública a cargo del departamento, y disponer la manera de amortizarla, procurando en todo lo posible el cumplimiento de las obligaciones contraídas, o bien promoviendo con los respectivos interesados la modificación de las obligaciones, de la manera más equitativa y razonable que sea posible.
- 27) Arreglar todo lo relativo a la organización, recaudación, manejo e inversión de las rentas del departamento; a la formación y revisión de cuentas de los responsables y a la represión y castigo del fraude.
- 28) Proveer lo necesario para la ejecución de los trabajos que interesen conjuntamente a varios municipios.
- 29) Nombrar al Contralor Departamental y organizar la contraloría respectiva.
- 30) Cumplir las demás funciones que les asignen la constitución y la ley.

Ahora bien, no obstante la autonomía administrativa de la que gozan las Asambleas Departamentales, las ordenanzas que se refieran a los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, a las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos, a la determinación de la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo, a la creación de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento, a la autorización de la formación de sociedades de economía mixta, las que decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y

bienes departamentales, y las que creen servicios a cargo del departamento o los traspasen a él, solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador Departamental.

Además de las funciones enumeradas, el constituyente colombiano dispone que las Asambleas pueden delegar en los concejos municipales las funciones que ella misma determine, previa autorización de la ley, pudiendo reasumir en cualquier momento el ejercicio de las funciones delegadas.

Finalmente, la norma fundamental establece que el legislador podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal, distintas de las señaladas para ellos en la misma Carta, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos, de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y económicas, en desarrollo de lo cual la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.

Los Distritos

La norma fundamental consagra además la existencia de tres entidades territoriales del orden local que se someten a un régimen especial distinto respecto de los municipios comunes, a los que se les da el carácter de Distritos, a saber, el Distrito Capital de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Además,

mediante el acto legislativo de 1993 se creó el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y mediante el acto legislativo 2 de 2007 se creó el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. Mediante el mismo acto legislativo del año 2007 se crearon igualmente el Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Tumaco, el Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario de Popayán, el Distrito Histórico y Cultural de Tunja, el Distrito Especial de Turbo (Antioquia) y el Distrito Especial Fronterizo y Turístico de Cúcuta, pero la Corte Constitucional de Colombia declaró inexecutable o inconstitucional la creación de los mismos.³⁸⁷

El Distrito Capital de Bogotá: la literatura colombiana explica que la existencia del distrito capital obedece a que en el derecho comparado la organización administrativa de las grandes ciudades del mundo y particularmente sus capitales están sometidas a regímenes especiales y diferentes de los municipios normales, debido al gigantismo urbanístico, su calidad de metrópoli y al hecho de ser la sede de las autoridades nacionales.³⁸⁸

Cabe mencionar que los municipios circunvecinos pueden incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital de la capital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio

³⁸⁷ RODRIGUEZ R., Libardo. Op. Cit., pág. 256.

³⁸⁸ Ibid., pág. 256.

se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.

En la carta fundamental, éste se encuentra regulado por los artículos 322 a 327, siendo relevante destacar que:

- Cuenta con un régimen político, fiscal y administrativo diferenciado.
- De acuerdo al Estatuto Orgánico de Bogotá, la estructura administrativa del Distrito comprende un Sector Central (Despacho del Alcalde Mayor, las Secretarías y los Departamentos Administrativos), un Sector Descentralizado (establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales, sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos) y un Sector Local (Juntas Administradoras y Alcaldes locales).
- Las autoridades del Distrito son el Alcalde Mayor y el Concejo Distrital, siendo ambos elegidos popularmente, sin perjuicio que el Alcalde Mayor puede ser suspendido o destituido por el Presidente de la República en los casos que taxativamente señale la ley.
- Es deber de las autoridades distritales garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito.
- Por mandato constitucional y legal, el territorio del Distrito Capital fue dividido por el concejo, a iniciativa del alcalde, en distintas localidades de acuerdo a las características sociales de sus habitantes, existiendo en

cada una de estas una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro años, integrada por no menos de siete ediles.

- Estas Juntas Administradoras deberán distribuir las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.
- En cada división territorial existe además un Alcalde local, designado por el Alcalde Mayor de una terna confeccionada por la respectiva Junta Administradora.
- Está vedada la participación en las elecciones de Gobernador y de diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca a los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital.
- La ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República sobre las rentas departamentales que se generen en Santa Fe de Bogotá.

Breve reseña de las principales autoridades del Distrito Capital:

El Concejo Distrital: es la suprema autoridad del Distrito Capital y se encuentra compuesto por cuarenta y cinco concejales. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo, debiendo además controlar y vigilar la gestión de las demás autoridades distritales. Tiene facultades para dictar las normas, como las del tránsito, transporte, orgánicas del presupuesto distrital, las necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico,

de los recursos naturales, del ambiente, para la preservación del patrimonio cultural. Además, puede establecer, reformar o eliminar tributos, y dividir el territorio distrital en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos, entre otras variadas atribuciones.

El Alcalde Mayor: es el jefe del gobierno y de la administración distrital, y a la vez representa legal, judicial y extrajudicialmente al distrito. Detenta potestad reglamentaria y es además la primera autoridad de la policía de seguridad, debiendo impartir el código de policía, reglamentos al efecto, impartir órdenes y adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad ciudadana y protección de los derechos y libertades públicas. Entre otras facultades relevantes, debe hacer cumplir los acuerdos del concejo distrital y los decretos del gobierno nacional, dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios públicos.

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla

Respecto de las dos primeras entidades, ambas fueron creadas mediante los actos legislativos 1 de 1987 y 3 de 1990 respectivamente, normas cuya vigencia fue refrendada expresamente por la Constitución en su artículo 328. Por su parte el Distrito de Barranquilla fue creado por el acto legislativo 1 de 1993. En la actualidad el régimen político, administrativo y fiscal de los tres Distritos

está regulado por la ley 768 de 2002.³⁸⁹ Las autoridades principales de las mismas son el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor.

El Concejo Distrital debe expedir las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, exceptuando las zonas de bajamar, dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el espacio público y el medio ambiente, y gravar con impuestos prediales y complementarios a las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estos estén en manos de particulares.

Por su parte, el Alcalde Mayor debe orientar la acción administrativa de los gobiernos distritales hacia el desarrollo industrial, portuario y/o turístico del distrito, los cuales son considerados por la ley como factores determinantes para impulsar el desarrollo económico y mejoramiento social de la población del respectivo distrito. Además, debe presentar proyectos de acuerdo sobre los planes o programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, con énfasis en aquellos que sean de especial interés para el distrito, en las áreas del turismo, la industria, la actividad portuaria, el transporte multimodal, las telecomunicaciones y la educación. Por otro lado, debe coordinar, vigilar y controlar las actividades que se desarrollen dentro de su jurisdicción, que tengan

³⁸⁹ RODRIGUEZ R., Libardo. Op. Cit., pág. 264.

por objeto la recuperación de bienes y tesoros pertenecientes al patrimonio de la Nación y que se ubiquen dentro de su Distrito.

Estos Distritos especiales también deben dividirse en localidades, las cuales se definen como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico. Cada localidad tiene un Alcalde Local, nombrado por el Alcalde Mayor de una terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local en asamblea pública citada por el alcalde mayor.

El Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura

Fue creado por el acto legislativo 2 de 2007. Sin embargo, la ley que regularía su régimen político, fiscal y administrativo no ha sido dictada.

Los Municipios

Los municipios constituyen colectividades descentralizadas, dotadas de personería jurídica, y encargadas de administrar sus propias necesidades. Son creados y suprimidos por la correspondiente asamblea departamental, conforme con los requisitos que exija la constitución y la ley. El artículo 311 de la Constitución dispone que constituyen la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y conforme con el artículo 300 N° 6, la creación

y supresión de municipios corresponde a la Asamblea Departamental, de acuerdo con los requisitos que exija la ley.

Los proyectos de ordenanzas a través de los cuales se crean los municipios pueden ser presentados por el Gobernador, por los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular. Además, si así se decide por consulta popular, el Gobernador estará obligado a presentar el proyecto. También pueden ser creados por las Asambleas cuando, previo a la presentación del proyecto de ordenanza, el Presidente de la República considere su creación como de conveniencia por razones de defensa nacional. Finalmente, pueden ser elevados a la categoría de municipios por la Asamblea, los corregimientos creados por el gobierno nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en zonas de la frontera, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

Las funciones que les asigna la Constitución son las de administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social, económico y cultural de sus habitantes, planificar el desarrollo económico, social y ambiental del territorio, velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, y solucionar las necesidades de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda,

recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación.³⁹⁰

Para el ejercicio de sus funciones, los municipios, como entidades descentralizadas gozan de ciertos grados de autonomía administrativa y financiera, autoridades propias –Alcalde y Concejo Municipal, ambos elegidos por sufragio popular- y personería jurídica, ejerciendo el Estado central su control a través del Departamento.

Los municipios cuentan además con un Personero Municipal, funcionario que es elegido por el concejo municipal, que tiene como funciones de ministerio público, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas dentro de la jurisdicción de su territorio.

Las Regiones

El constituyente colombiano dispuso en su artículo 306 que dos o más departamentos puedan constituirse en regiones administrativas y de planificación. Estas regiones contarían con personalidad jurídica propia, autonomía y patrimonio propio, y su objeto principal sería el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

³⁹⁰ MANRIQUE REYES, Alfredo. Op. Cit., pág. 544.

La norma fundamental también contempla que estas regiones se puedan transformar en entidades territoriales, para lo cual debe cumplirse con las condiciones que serán dispuestas por una ley orgánica que a la fecha no se ha dictado. En todo caso, la decisión debe ser, además, adoptada por el Congreso, y en cada caso debe someterse a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley orgánica será la encargada de establecer las atribuciones, los órganos de administración, los recursos de estas regiones y su participación en los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

Así, a juicio del profesor Libardo Rodríguez, el constituyente colombiano contempla la existencia de dos tipos de regiones, esto es, las regiones administrativas y de planificación y las regiones con calidad de entidades territoriales.³⁹¹

La Corte Constitucional de Colombia, mediante sentencia rol C-207 de 2000, definió a la Región como “un criterio de organización funcional que a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos -materiales o monetarios- para su eficaz inversión.”

³⁹¹ RODRIGUEZ R., Libardo. Op. Cit., pág. 235.

En el mismo fallo, la Corte determinó que “No es acertado afirmar que la creación de las regiones está supeditada de manera exclusiva a la expedición de una ley particular –v.gr. la ley orgánica de ordenamiento territorial-, pues como se ha visto, el concepto de *región* que se desarrolla en la Constitución hace referencia a una modalidad de organización -necesariamente interdepartamental-, que puede presentarse en diferentes ámbitos, dentro de los que la ordenación del territorio -i.e. la región como entidad territorial-, es tan sólo una posibilidad. Así, el Congreso cuenta con una amplia facultad para determinar, de acuerdo con las necesidades de la administración y las demandas de la comunidad, la organización de regiones de planeación o proyectos regionales, mediante el uso de sus atribuciones ordinarias.” En virtud de lo resuelto por la Corte Constitucional, la ley 1454 de 2011 contempla la existencia y los requisitos de creación y funcionamiento de diversos tipos de regiones, a saber, las regiones administrativas y de planificación, la región administrativa y de planificación especial entre el Distrito Capital, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos y las regiones de planeación y gestión, todas reguladas como esquemas asociativos territoriales, mas no como entidades territoriales, las cuales deben ser reguladas por la ley orgánica que aún no se ha dictado.

Las Provincias

De igual manera que lo hizo con las Regiones, el constituyente ha previsto que se podrán formar provincias. Conforme con el artículo 321, estas se formarán por municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento. La Constitución encomendó al legislador la tarea de fijar el estatuto básico y el régimen administrativo de las provincias, las que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y de las funciones que les asignen la ley y los municipios que las integran. Pueden ser creadas mediante ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. El departamento y los municipios respectivos aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes, lo que será determinado por la asamblea y los concejos respectivos.

Ahora bien, las provincias no son entidades territoriales por defecto, sino que para ello deben constituirse en los términos que la Constitución y la ley dispongan, ley que a la fecha no ha sido dictada por el legislador colombiano.

A juicio del profesor Libardo Rodríguez, al igual que ocurre con las Regiones, el constituyente colombiano contempla la existencia de dos clases de provincias, esto es, las que tengan calidad de entidades territoriales y las que no lo tengan, conformando así simples formas de asociación.³⁹² En virtud de lo

³⁹² RODRIGUEZ R., Libardo. Op. Cit., pág. 255.

dispuesto por la Constitución y de lo resuelto por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia rol C-207 de 2000 ya expuesta precedentemente, la ley 1454 de 2011 prevé la existencia y los requisitos de creación y funcionamiento de las provincias administrativas y de planificación.

Como es posible apreciar, en virtud de la descentralización y la autonomía, la norma fundamental atribuyó a las entidades territoriales facultades para administrar sus propios recursos, crear tributos, emitir bonos y títulos de deuda pública, entre otras. Igualmente se permitió que los departamentos tuvieran autonomía para la administración de sus políticas sociales, económicas, turísticas, de planeación, de medio ambiente, de transporte y vías de comunicación, de desarrollo de sus zonas de fronteras y la posibilidad de crear y suprimir municipios.³⁹³

El profesor Manrique Reyes concluye que al reconocerse la autonomía por el constituyente se ha constituido una garantía para las entidades territoriales, transfiriéndoles poder político a las mismas, dejando de ser el Estado central o nacional el único centro de impulsión del poder.³⁹⁴ Discrepo de la opinión del profesor Manrique, toda vez que de acuerdo a lo que se ha expuesto en el capítulo, el elemento determinante para concluir que nos encontramos ante un caso de descentralización política no radica en la mera transferencia o asignación

³⁹³ MANRIQUE REYES, Alfredo. Op. Cit., págs. 485 y 486.

³⁹⁴ Ibid., págs. 487 y 488.

de facultades administrativas y/o financieras, sino que el elemento central que debe concurrir para concluir que nos encontramos frente a un caso de descentralización política conforme se expuso en la capítulo primero, es si el órgano o entidad territorial detenta o no potestades legislativas.

En efecto, el magistrado Ciro Angarita Barón de la Corte Constitucional de Colombia falló en el siguiente sentido: “En el ámbito concreto de la República Unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario. La elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son los elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernen a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial.” (Sentencia C-517/92)

Los Estados Unidos Mexicanos

La actual Constitución mexicana se encuentra vigente desde el año 1917 sin perjuicio de que ha sido modificada en diversas oportunidades. En su artículo 2° declara que la Nación Mexicana es única e indivisible, de composición pluricultural y sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Ahora bien, esto no quiere decir que el Estado mexicano sea Unitario, al menos no formalmente, ya que la forma de Estado que adopta el constituyente es la forma Federal. En efecto, en su artículo 40 la norma fundamental de la Unión declara expresamente lo siguiente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Esta disposición es complementada por el artículo 41, el cual dispone que la soberanía es ejercida a través de los Poderes de la Unión y de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las Constituciones particulares de los Estados, las que en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, estableciendo así una clara supremacía de la Carta Fundamental de la Unión por sobre las constituciones y legislaciones de los Estados miembros.

La Federación mexicana se compone por treinta y un Estados y un Distrito Federal, que sirve de capital de la federación en el que además tienen su asiento los Poderes de la Unión, esto es, el Legislativo, el Ejecutivo y el Poder Judicial

de la Nación. Ahora bien, además de los poderes clásicos, la norma fundamental contempla la existencia de otros órganos y servicios que tienen competencia sobre toda la federación, tales como el Ministerio Público, el Consejo de Salubridad General, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Banco Central, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional Electoral, entre otros. Como resulta evidente, estos órganos responden ante el Gobierno central o de la Unión, y los Gobernadores estatales no tienen facultades sobre los mismos.

Imposiciones de la Constitución Federal a las entidades federativas y distribución de competencias entre las mismas:

Tal como acabo de señalar, los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas o Estados que conforman los Estados Unidos Mexicanos, en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. A modo de ejemplo, cabe destacar las siguientes limitaciones e imposiciones normativas a las que se encuentran sometidas las entidades federativas:

- Deben respetar el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas.
- Deben reconocer, respetar y garantizar los principios y derechos fundamentales consagrados por la Constitución federal, tales como la igualdad del varón y la mujer ante la ley, la protección legal de la familia,

el derecho a la protección de la salud, el derecho a vivir en un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de la población, el derecho al acceso al agua y el derecho a la vivienda digna, entre otros.

- Deben prohibir la esclavitud, la discriminación basada en las denominadas categorías sospechosas, la pena de muerte, la mutilación, los azotes y las multas excesivas, debiendo además todas las penas respetar el principio de proporcionalidad.
- Deben prohibir los latifundios, los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos.

Además de los ejemplos señalados, la Constitución de la Unión les impone a los Estados una serie de prohibiciones absolutas, o sea, materias respecto de las cuales los Estados no pueden legislar en ninguna circunstancia, dentro de las cuales es posible destacar las siguientes:

- Celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados o con potencias extranjeras.
- Acuñar monedas, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado.
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- Prohibir o gravar directa e indirectamente la entrada a su territorio, o la salida de él, a mercancía nacional o extranjera.
- Gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros.
- Expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos.

- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Adicionalmente, la Constitución federal impone a los Estados prohibiciones relativas, las cuales no son más que prohibiciones que dejan de operar cuando el Congreso Federal otorga su consentimiento a los Estados para ejercer sus poderes en determinadas materias, tales como imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, tener, en ningún tiempo, tropa permanente o buques de guerra y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admitan demora.³⁹⁵

Ahora bien, además de establecerse una absoluta sujeción de los ordenamientos jurídicos locales a la Constitución de la Unión, la norma fundamental se encarga de distribuir las competencias entre la Federación y los legisladores estatales en su artículo 124, norma que dispone lo siguiente: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” Explicando esta

³⁹⁵ BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Octava Edición, México, Editorial Porrúa S.A., 1991, págs. 911 y 912.

norma de distribución de competencias, la literatura mexicana ha sostenido lo siguiente: “Conforme a él, el mencionado Congreso únicamente puede expedir leyes en ejercicio de una facultad expresa que en su favor consigne la Constitución, pudiendo las legislaturas locales desempeñar la función legislativa, por exclusión, en ausencia o a falta de tal facultad, pero siempre, además, que para ello no exista ninguna prohibición constitucional. Por tanto, la competencia de las legislaturas de los Estados es de carácter reservado y no prohibido concurrentemente, pues para que se surta no basta que el Congreso de la Unión no tenga facultad expresa, sino que también se requiere que no exista ninguna prohibición que la Constitución Federal imponga a las entidades federativas.”³⁹⁶ Como bien lo explica el profesor Burgoa, la distribución de competencias que dispone el constituyente opera en dos sentidos, pudiendo conceder o reservar expresamente una función o facultad a la Unión o prohibir la regulación y el ejercicio de la misma a los Estados miembros.

Ahora bien, no obstante, lo dispuesto en el artículo 124, la consagración expresa de facultades que efectúa la Constitución en favor de la Federación es tan extensa y minuciosa que restringe considerablemente las competencias legislativas de los Estados miembros.

Dentro del listado de facultades que se consignan en la carta fundamental, algunas se le atribuyen de forma exclusiva a la federación, tales como las que se desprenden de las prohibiciones impuestas a los Estados que ya he señalado, y

³⁹⁶ BURGOA, Ignacio. Op. Cit., pág. 909.

otras bastante detalladas que se imputan directamente a la Unión, como aquella según la cual sólo la autoridad judicial federal puede autorizar la intervención de cualquier comunicación privada y otra conforme a la cual la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público –órgano de la federación- y a las policías, las cuales deben actuar bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

En materia laboral, el constituyente federal realiza una exhaustiva enumeración de los asuntos que son de competencia exclusiva de las autoridades federales, incluyendo por ejemplo todo lo relacionado con la industria textil, eléctrica, cinematográfica, azucarera, minera, metalúrgica, siderúrgica, e hidrocarburos, entre otras áreas. En esta materia, el Congreso de la Unión debe legislar respetando las disposiciones constitucionales que consagran el máximo de la jornada laboral, la prohibición de labores insalubres, el descanso semanal, la protección de la mujer embarazada en el lugar de trabajo, el descanso prenatal y el derecho a huelga, entre otros. A su vez, a aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, salvo algunas excepciones que compete aplicarlas a la federación, tales como los contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa.

Otro extenso listado de facultades tiene la calidad de coincidentes, o sea, que competen tanto a la federación como a los Estados, al distrito Federal y a los municipios, encargando la carta fundamental al legislativo de la Unión la función de expedir leyes que contemplen la distribución de competencias y formas de

coordinación entre la federación, las entidades federativas, el distrito Federal y los municipios en materias de seguridad pública, protección civil, cultura, cultura física y deporte, turismo, fomento y desarrollo de la actividad cooperativa y derechos de la infancia, entre otros.

En materia de educación, es el ejecutivo federal el que determina los planes y programas de estudio, no obstante que debe considerar la opinión de los Estados y del Distrito Federal. En cuanto a las funciones de la Federación, de los Estados y los municipios en la materia, el legislativo nacional debe determinarlas.

En materia de salubridad, la ley nacional debe establecer la participación de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios.

En materia de seguridad pública, tanto la Federación como los Estados y el Distrito Federal deben establecer ordenamientos de derecho penal juvenil y deben establecer defensorías públicas. Además, la función de seguridad pública propiamente tal, compete tanto a la Federación, como al Distrito Federal, a los Estados y a los municipios.

En materia de protección medio ambiental, asentamientos humanos, pesca y acuicultura, el Congreso de la Unión es el encargado de expedir leyes que contemplen la distribución de competencias y formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Como es posible apreciar, en los principales ámbitos o materias relativas a las funciones y servicios que deben desarrollar los Estados, sus facultades y

atribuciones se encuentran sometidas a la voluntad del legislador de la Federación, careciendo de protección o de una garantía constitucional en el resguardo de dichas atribuciones.

En materia tributaria, la literatura mexicana ha sostenido que no existe el federalismo, ya que las Entidades Federativas deben solicitar a la Federación los medios para poder sobrevivir. Esto debido a que la Corte Suprema mexicana ha aplicado la tesis “Hamilton”, aquella según la cual en materia impositiva la Unión tiene facultades expresas y sólo ella puede tributar sobre dichas materias, mas en todas las materias restantes la facultad de tributar es coincidente, pudiendo ser ejercida tanto por la Federación como por las Entidades Federativas. Para subsanar el problema de doble tributación que esto podría generar, la Unión y los Estados han recurrido a la coordinación, cobrando sólo la Federación los impuestos para hacer partícipes a los Estados de un porcentaje de los mismos.³⁹⁷ De esta manera, las entidades federativas se encuentran fuertemente limitadas en cuanto a los recursos de los que pueden disponer quedando en entredicho el federalismo mexicano.

³⁹⁷ CARPIZO, Jorge. El Federalismo mexicano en la actualidad. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1º, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pág. 210 y 211.

Los Poderes de la Unión

La potestad legislativa de los Estados Unidos mexicanos reside en el Congreso de la Unión, en las legislaturas de los Estados y en el Presidente de la República, quien participa en el proceso de formación de las leyes.

El poder legislativo de la Unión se encuentra radicado en un Congreso Bicameral. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación electos en su totalidad por sufragio popular cada tres años. Por su parte, la Cámara de Senadores está integrada por representantes de los Estados que también son electos por sufragio popular.

Entre las facultades del legislador nacional es posible destacar las siguientes:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal y formar nuevos Estados dentro de los límites existentes.
- Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.
- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto de la Nación.
- Crear y suprimir los empleos públicos de la Federación.
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio,

juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo.

- Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- Expedir leyes en materia de seguridad nacional.
- Dictar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.
- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- Legislar en materia de delitos y faltas contra la Federación, en materia de delincuencia organizada y en materia procedimental penal.
- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
- Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo.
- Protección de datos personales en posesión de particulares.
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.
- Legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

Además, el Senado tiene una facultad exclusiva de suma importancia para las entidades federativas, la cual consiste en declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, la necesidad de nombrar un Gobernador Provisional que convoque a elecciones conforme a las leyes del mismo Estado, siempre que el propio Estado no contemple un procedimiento diverso para enfrentar la desaparición de los poderes constitucionales. Esto ha generado graves problemas para los Gobernadores estatales, ya que en la práctica ha ocurrido que, teniendo el Gobierno central mayoría en el Senado, le solicita a éste último que declare desaparecidos a los poderes constitucionales de aquel Estado cuyo Gobernador se haya constituido en un obstáculo para el poder político central, pudiendo así removerlo. Esta situación ha socavado fuertemente la autonomía de las entidades federativas, quedando sujetas a la voluntad de la Unión en esta materia.³⁹⁸

El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión radica en el "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". La Constitución Federal ordena que su elección debe efectuarse por sufragio universal directo y a su vez determina que la

³⁹⁸ CARPIZO, Jorge. Op. Cit., pág. 212.

Administración Pública Federal, de la cual el Presidente es su autoridad máxima, debe ser centralizada y paraestatal.

Las principales facultades del Presidente de la Nación son las siguientes:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica y a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- Preservar la seguridad nacional y disponer de la Guardia Nacional.
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- Previa aprobación del Congreso, puede restringir o suspender en todo el país o en un lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías

que obstaculicen la restauración del orden público en casos de invasión, perturbación de la paz pública o de cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.
- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.
- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.
- Proponer al Senado a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de que este sea removido.
- Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

Finalmente, el poder judicial de la federación reside en la Corte Suprema de Justicia, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La literatura mexicana ha catalogado al Poder Judicial como el “Guardián del Estado Federal Mexicano y de las entidades federativas”³⁹⁹.

Una muestra de aquello es la garantía que las entidades federativas y la federación encuentran en el juicio de amparo establecido por el artículo 103 de la carta fundamental, la cual tiene por objeto impugnar “una ley federal cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal cuando existe un particular quejoso que reclame violación de garantías individuales en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía”.⁴⁰⁰

Otra muestra de lo afirmado por la literatura se encuentra en las facultades de los tribunales de la federación, los cuales deben conocer y resolver sobre las siguientes materias en relación con las entidades federativas:

- De las normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.

³⁹⁹ MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Op. Cit., pág. 6.

⁴⁰⁰ Ibid., pág. 7.

- De las normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.
- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, tales como controversias sobre límites territoriales.
- De las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado, el Distrito Federal o un municipio, entre un Estado y un municipio, el Distrito Federal y un municipio y entre dos municipios de diversos Estados.
- De las controversias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

La razón para otorgarle competencia en estas materias a los tribunales de la Unión es simple, y consiste en que son los únicos que detentan facultades sobre todo el territorio de la República mexicana, no dependiendo además de ninguna de las entidades federativas, lo que garantiza la independencia de los mismos en las referidas materias.

Como es posible apreciar, las facultades de los Poderes de la Unión son vastas, y si tenemos en consideración las numerosas prohibiciones a que se encuentran sometidas las entidades federativas en relación a sus funciones y facultades por mandato constitucional, además de depender de la voluntad del legislador nacional en relación a la extensión de las mismas, es forzoso concluir

que su autonomía se encuentra fuertemente limitada desde una perspectiva normativa.

Los Estados de la Federación o Entidades Federativas

Las Entidades Federativas que conforman los Estados Unidos Mexicanos poseen personalidad jurídica, y han sido definidas como verdaderos Estados que tienen la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas como frente al Estado federal, por lo que no pueden ser catalogadas como meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas, sino que como personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa.⁴⁰¹ El artículo 122 de la norma fundamental consagra lo que la literatura mexicana ha denominado como garantía federal,⁴⁰² al disponer que los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, y en caso de sublevación o trastorno interior, les deben prestar igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Sobre las competencias y facultades de los Estados miembro, ya he señalado que rige el principio de reserva de los Estados miembros, o sea, que las facultades que no estén expresamente concedidas por la norma fundamental a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. Sin embargo, también tienen obligaciones y competencias expresas de rango constitucional. Por

⁴⁰¹ BURGOA, Ignacio. Op. Cit., pág. 873.

⁴⁰² MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Op. Cit., pág. 142.

ejemplo, cada Estado debe adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, siendo la base de su división territorial y de su organización política administrativa el municipio libre.

Algunas facultades y obligaciones de los Estados miembro son:

- En materia electoral, deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- Cada Constitución estatal debe establecer organismos responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- Están obligados entre sí a entregar sin demora a los imputados o sentenciados.
- En cada Estado se debe dar absoluta fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros Estados.
- Las leyes de un Estado sólo tienen efecto en su propio territorio.
- Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tienen validez en los otros Estados.
- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, deben ser respetados en los otros.

- Pueden arreglar entre sí mediante convenios amistosos sus respectivos límites, estando en todo caso sujetos a la aprobación de la Cámara de Senadores. En caso de no existir dicho convenio, compete a la Corte Suprema Federal la resolución de los conflictos que se susciten en la materia.

El Poder Ejecutivo de los Estados miembro recae en la figura del Gobernador, funcionario que debe ser elegido por la ciudadanía mediante sufragio popular y directo. Fue precisamente la vigente Constitución de 1917 la que estableció la “elección directa para Gobernadores y diputados locales, e introdujo el reconocimiento del municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.”⁴⁰³ Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Esta obligación reitera la hegemonía que dentro de cualquier Estado miembro tienen los ordenamientos federales sobre las leyes locales e incluso frente a su misma constitución particular, principio que se proclama en el artículo 133. Siguiendo este principio, los Gobernadores también deben, en el ejercicio de sus funciones administrativas, preferir la aplicación de dichas leyes sobre los ordenamientos locales que las contraríen.⁴⁰⁴

⁴⁰³ GONZÁLEZ SALAS, José Fernando Franco. Federalismo y régimen electoral mexicano. *Anuario de Derecho Público. El Federalismo Hoy*, (2): 67-91, 1999, pág. 73.

⁴⁰⁴ BURGOA, Ignacio. Op. Cit., pág. 920.

Por su parte, el Poder Judicial de los Estados es ejercido por los tribunales establecidos por sus Constituciones respectivas, debiendo garantizar las mismas la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Cabe hacer presente que cada una de las Entidades Federativas tiene la potestad de instituir tribunales contencioso-administrativos.

Los jueces de cada uno de los Estados deben respetar y aplicar la Constitución federal, las leyes y los tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan existir en las Constituciones o leyes de las propias Entidades Federativas, obligación que no hace más que reafirmar la supremacía del constituyente federal sobre las constituciones y legislaciones estatales.

En cuanto al poder legislativo de cada entidad federativa, éste no puede recaer sobre un órgano unipersonal. Otras imposiciones del constituyente federal consisten en que cada legislatura Estatal debe instituir entidades de fiscalización, las cuales deben contar con autonomía técnica y de gestión, y además deben regular los mecanismos necesarios para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley en el respectivo Congreso. Sobre la distribución de competencias entre la federación y los Estados miembros ya me he referido precedentemente, por lo que me limitaré a reiterar que las facultades de los legisladores locales dependen en gran medida de la voluntad del legislador federal.

El régimen municipal de las entidades federativas:

Los municipios han sido concebidos por el constituyente federal mexicano como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros, no existiendo autoridades intermedias entre estos.

Cada uno tiene personalidad jurídica propia, administra libremente su hacienda y es gobernado por un ayuntamiento, cuyos miembros deben ser elegidos por votación popular directa. Se encuentran compuestos por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que determine el legislador y su patrimonio se conforma principalmente por los bienes que les pertenezcan, por las contribuciones, las participaciones federales que deben ser cubiertas por la Federación a los Municipios y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Esta descripción de los municipios deja en evidencia un nuevo síntoma de centralismo en el Estado mexicano, pues es la Federación la que cubre las participaciones federales de los municipios, y no los Estados miembros.

En cuanto a sus facultades, cabe señalar que pueden aprobar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos territorios de competencia para organizar la administración pública municipal, con el objeto de regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y así asegurar la participación ciudadana y vecinal. Tienen además a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento

y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, y aquellas que determinen las legislaturas estatales. Para prestar estos servicios, los municipios están facultados para coordinarse y asociarse con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos, así como pueden celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

En cuanto a las obligaciones de la Federación y de los Estados con los municipios, cabe señalar que estos deben asegurar la participación de estos últimos cuando elaboran proyectos de desarrollo regional. Además, las legislaturas estatales deben emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y los gobiernos estatales o entre los municipios mismos. Las legislaturas de los Estados deben aprobar además las leyes de ingresos de los municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.

Finalmente, si bien los municipios gozan de una relativa autonomía, pueden ser intervenidos por el respectivo Estado en el que se encuentren, conforme a la ley que regule el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio

correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, siendo en este caso necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo. Además, existe la posibilidad de que puedan ser suspendidos por las legislaturas estatales, o incluso que se declare su desaparición por estas últimas en los casos contemplados por el legislador.

El Distrito Federal

Se encuentra emplazado en Ciudad de México, capital de la Unión y sede de los poderes federales. Su gobierno se encuentra a cargo de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, además de los Poderes de la federación.

Su órgano legislativo es la Asamblea Legislativa, la cual se integra por diputados electos por sufragio popular cada tres años.

Las facultades que le deben ser conferidas por el Estatuto de Gobierno son, entre otras, la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, la de nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de falta absoluta de este último, la de expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, la de expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, la de legislar en materia civil, penal, de planificación urbana y de Administración Pública local, su

régimen interno y de procedimientos administrativos, la de normar el organismo protector de los derechos humanos, la protección civil, la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, la prevención y la readaptación social, la salud y asistencia social, la previsión social, la prestación y la concesión de los servicios públicos, el fomento económico y protección al empleo, el desarrollo agropecuario, los establecimientos mercantiles, la protección de animales, los espectáculos públicos, el fomento cultural cívico y deportivo y la función social educativa.

Además, debe dictar la ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, y debe presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Como norma de clausura, se dispone que las materias no conferidas expresamente por el constituyente federal a la Asamblea Legislativa son de competencia del Congreso de la Unión, o sea, opera una regla diametralmente opuesta a la que le entrega competencia a los poderes legislativos de los Estados miembro, los cuales detentan todas aquellas facultades que no le hayan sido conferidas expresamente a la Federación.

El Poder Ejecutivo del Distrito es detentado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien es elegido por votación universal, libre, directa y secreta. Puede ser removido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por

causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

Sus principales facultades y obligaciones son las siguientes:

- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, dictando los reglamentos y decretos necesarios para su correcta ejecución.
- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito.
- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local.
- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.
- Determinar los lineamientos generales para la distribución de atribuciones de la Administración Pública local entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;
- Establecer los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.
- Fijar los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, el Poder Judicial del Distrito Federal ejerce su función sobre el fuero común del Distrito Federal y se encuentra radicado en el Tribunal Superior de Justicia y en el Consejo de la Judicatura. Este último tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales.

El modelo español

Las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978

La Constitución española de 1978 no define expresamente la forma jurídica de Estado que adopta, mas en su artículo 2º utiliza una fórmula que consagra tanto la unidad de la nación o patria española como la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.” Además, en su artículo 145 proscribe cualquier posibilidad de federación de las Comunidades Autónomas, con lo que se descarta la adopción de una forma de Estado Federal. A juicio del profesor Juan Ferrando Badía, la forma jurídica adoptada por el Estado español tiene una naturaleza propia, no siendo ni Unitaria ni Federal, sino que Autonómica o Integral, esto es, un tipo de Estado Regional donde existen diversos centros decisorios político-legislativos y donde las

Comunidades Autónomas no gozan de potestad constituyente sino que de facultades legislativas ordinarias.⁴⁰⁵

En materia de distribución territorial del poder, el artículo 137 de la Constitución dispone que el Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, gozando cada una de dichas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Además de las referidas entidades territoriales, existen dos ciudades españolas que detentan Estatutos de Autonomía, a saber, las ciudades de Ceuta y Melilla, las cuales al tenor de la disposición quinta transitoria de la Constitución están facultadas para adoptar la calidad de Comunidades Autónomas, lo cual se concretó en el año 1995.

Como es posible apreciar, para el constituyente español la autonomía no implica necesariamente detentar potestades legislativas, puesto que dicha garantía les es asegurada a los municipios y a las provincias, y a ninguna de dichas entidades se les adjudican facultades de dicha naturaleza, apartándose en este sentido la carta fundamental española de la tesis del profesor Ferrando, para quien la autonomía implica necesariamente gozar de potestades legislativas, tal como expuse en el capítulo primero.

El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que reconoce el artículo 2º de la Constitución es desarrollado por los artículos 143 y siguientes

⁴⁰⁵ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 259.

de la norma fundamental. En efecto, la norma dispone que las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, pueden acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas.

Además, las Comunidades Autónomas pueden ser creadas por motivos de interés nacional por las Cortes Generales, o sea, por el poder legislativo del Estado, a través de leyes orgánicas en los siguientes casos:

- Cuando el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma no supere el de una provincia y no reúna características históricas, culturales ni económicas comunes, no sea un territorio insular ni sea una provincia con entidad regional histórica.
- Cuando el territorio no esté integrado en la organización provincial.
- Cuando sustituya la iniciativa de las diputaciones, órganos interinsulares o de las dos terceras partes de los municipios.

Las Comunidades Autónomas fueron creadas en España por la carta fundamental de 1978, ya que la Constitución de 1931 se limitaba a hacer referencia a las Regiones, al igual que la Constitución italiana vigente.⁴⁰⁶ Las Comunidades Autónomas pueden ser definidas como entidades públicas y territoriales dotadas de personalidad jurídica, de capacidad de autogobierno y de

⁴⁰⁶ OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Regionalización en los Derechos Italiano y Español, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (195): 113-123, 1994, pág. 121.

autonomía legislativa.⁴⁰⁷ De igual forma son definidas por la literatura española como núcleos políticos-administrativos formados por provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, dotadas de órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales.⁴⁰⁸ La consagración de la potestad legislativa de estas entidades territoriales se encuentra en el artículo 150 de la Constitución, el cual establece que las Cortes (poder legislativo del Estado) pueden atribuir a las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí mismas normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijadas por una ley estatal.⁴⁰⁹

La máxima manifestación de autonomía de las Comunidades radica en su potestad estatutaria, sin perjuicio de que los Estatutos de las mismas se encuentran subordinados en cuanto a su eficacia jurídica a la aprobación formulada por una ley estatal, por lo que evidentemente no gozan de la autonomía constitucional que detentan los Estados miembro de un Estado Federal.⁴¹⁰

Los Estatutos de las Comunidades Autónomas son las normas institucionales básicas de cada una de ellas, debiendo el Estado español reconocerlos y ampararlos como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Además, establecen la estructura organizativa de las Comunidades y fijan sus

⁴⁰⁷ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 252.

⁴⁰⁸ Ibid., pág. 257.

⁴⁰⁹ OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Regionalización, Op. Cit., pág. 122.

⁴¹⁰ FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, Op. Cit., pág. 258.

competencias, dando lugar a un ordenamiento jurídico secundario, el de la Comunidad misma.⁴¹¹ Estos deben ser aprobados por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias involucradas y por los diputados y senadores elegidos en ellas, debiendo ser elevados a las Cortes para su tramitación como leyes. Cada Estatuto debe contener la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y las competencias asumidas dentro del marco permitido por la Constitución así como las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.⁴¹²

Los principales organismos de las Comunidades Autónomas son los siguientes, sin perjuicio de que en algunos pueden adoptar diversos nombres o denominaciones:⁴¹³

- Una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional.
- Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas.
- Un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, a quien corresponde “la dirección del Consejo de Gobierno, la

⁴¹¹ REQUEJO RODRIGUEZ, Paloma. Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización?, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, (277): 55-70, 1998, pág. 66.

⁴¹² OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Regionalización, Op. Cit., pág. 121 y 122.

⁴¹³ Ibid., pág. 122.

suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. Tanto el Presidente como los miembros del Consejo de gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea. Como puede apreciarse, el Presidente representa tanto a la Comunidad Autónoma como al Estado, y así también lo disponen los diversos estatutos, como el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 67. A modo de ejemplo, en su calidad de representante del Estado, el Presidente de Cataluña debe promulgar, en nombre del Rey, las leyes, los Decretos leyes y los decretos legislativos de Cataluña así como ordenar su publicación y solicitar la colaboración a las autoridades del Estado que ejercen funciones públicas en Cataluña. Por su parte, el Presidente de la Comunidad de Extremadura, en su calidad de representante de la misma, debe ejercer su representación en las relaciones con las instituciones del Estado, con las otras Comunidades Autónomas, con las demás administraciones públicas y en el ámbito internacional cuando proceda. A su vez, como representante del Estado debe promulgar en nombre del Rey las leyes aprobadas por la Asamblea de Extremadura, así como asegurar en el ámbito de la Comunidad el respeto al orden constitucional y al resto del ordenamiento jurídico, adoptando las medidas necesarias en el marco de sus atribuciones.

- El Tribunal superior de justicia que se encuentra en cada Comunidad.

Finalmente, se dispone por el constituyente la existencia de un Delegado nombrado por el Gobierno Central en cada Comunidad, a quien lo corresponde dirigir la administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma debiendo además coordinarla, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.

La primera regulación de la figura del Delegado del Gobierno se encuentra en el Real Decreto 2238 de 1980, no obstante que dicha norma denominó a dicha figura como Gobernador General y se cuestionó a la misma por crear un órgano del Estado mediante decreto y no mediante una ley formal. En su calidad de Director de la Administración Periférica del Estado, el Gobernador debía principalmente, velar por el cumplimiento de leyes, reglamentos y acuerdos del Gobierno y la Administración que debían aplicarse en la Comunidad Autónoma, dirigir, impulsar y coordinar los Servicios de la Administración Periférica del Estado, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, informar los planes y programas de inversiones públicas en la Comunidad e impulsar, vigilar y coordinar su ejecución. Como Coordinador de la Administración del Estado con la Comunidad, debía principalmente promover el ejercicio de acciones legales que correspondiesen a la Administración del Estado para impugnar ante los Tribunales Contenciosos Administrativos los acuerdos y normas reglamentarias de rango inferior a la ley que emanasen de los órganos de la Comunidad Autónoma, adoptar las medidas oportunas para preservar el principio de igualdad y proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas

de los españoles, asesorar e informar al Gobierno en el proceso de transferencias o delegación de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma, informar al Gobierno cuando la Comunidad Autónoma incumpla con sus obligaciones legales, constitucionales o afecte gravemente el interés nacional e instar al Gobierno para que controle las materias que el Estado le haya delegado a la Comunidad Autónoma.⁴¹⁴

De forma posterior, y con el objeto de reemplazar el Real Decreto 2238 de 1980, fue dictada la ley 17 de 1983, la cual se mantuvo vigente hasta el mes de mayo de 1997. Dicha norma de rango legal desarrolló el artículo 154 de la Constitución, determinando que el Delegado sería nombrado por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno y que ostentaría la representación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma, recibiendo a través de la Presidencia del Gobierno las instrucciones precisas para el ejercicio de sus funciones, reiterando además que debía dirigir la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad y coordinarla con la Administración propia de la Comunidad cuando procediese, sin perjuicio de que se dejó expresamente en claro en la exposición de los motivos de dicha ley que no se pretendía crear un nuevo escalón en la pirámide organizativa de la Administración del Estado, por lo que el Delegado no integraría los Servicios de la Administración Periférica, limitándose su facultad de dirección sobre los

⁴¹⁴ SALABERRI BARAÑANO, Rafael. El Delegado del Gobierno, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, BOAN S.A., 1989, págs. 33-37.

Gobernadores Civiles de las provincias y todos los órganos de la Administración Civil del Estado en el territorio Autónomo al ámbito estrictamente funcional.⁴¹⁵ De esta manera, la tarea de dirección, no obstante consagrarse en el texto legal, se vio limitada, toda vez que no se reguló intervención alguna del Delegado en el nombramiento de los responsables de los órganos de la Administración Civil del Estado en su territorio de competencia, como tampoco en el cese de los mismos, en circunstancias que el poder de dirección debe ir acompañado de la posibilidad de corregir las desviaciones de los subordinados.⁴¹⁶ En el mismo sentido, se ha sostenido que la tarea de dirección requiere de facultades de impulso, de coordinación, de inspección, de resolución y de sancionar al personal dependiente, y salvo la de coordinación, ninguna de las restantes fue desarrollada por la norma en comento, situación que cambió con la norma legal del año 1997.⁴¹⁷

La ley 17 de 1983 fue derogada y reemplazada por la ley N° 6 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de fecha 14 de abril de 1997. En dicha norma la figura del Delegado se regula entre los artículos 22 y 28, reiterándose el concepto del mismo como representante del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas, siendo nombrado y removido mediante Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno, haciéndose no obstante mención en esta oportunidad

⁴¹⁵ SALABERRI BARAÑANO, Rafael. Op. Cit., pág. 45.

⁴¹⁶ Ibid., pág. 61 y 62.

⁴¹⁷ Ibid., pág. 60.

a la representación ordinaria del Estado en las mismas a través de los respectivos Presidentes de las Comunidades. La función principal de los Delegados, así como sus atribuciones, también fueron desarrolladas disponiéndose que les corresponde la dirección y supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos situados en su territorio conforme a las instrucciones de los Ministerios, ejerciendo las competencias propias de estos últimos en sus respectivos territorios. Además, deben mantener las relaciones de cooperación y de coordinación de la Administración del Estado con la Administración de la Comunidad Autónoma, debiendo comunicar y recibir cuanta información precisen ambas.

Como representantes del Gobierno y como funcionarios de confianza del Presidente del mismo, dependen de la Presidencia del Gobierno, y reciben sus instrucciones principalmente del Ministro de Administraciones Públicas y del Ministro del Interior. Además, deben formular a los Ministerios competentes las propuestas que estimen convenientes sobre los objetivos contenidos en los planes y programas que deban ejecutar los servicios territoriales, informando a los Ministerios regularmente sobre la gestión de los servicios en su territorio. De igual manera, deben proponer a los Ministerios competentes la elaboración de planes de empleo a aplicarse en sus respectivas Comunidades Autónomas.

Entre sus atribuciones, es posible destacar la facultad de nombrar a los Subdelegados del Gobierno de las Provincias toda vez que es declarado por la ley como el superior jerárquico de los mismos, el deber de impulsar y supervisar

con carácter general la actividad de los restantes órganos de la Administración del Estado, el deber de informar las propuestas de nombramientos de los titulares de los órganos territoriales de la Administración Pública no integrados a la Delegación del Gobierno, el deber de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades así como el deber de garantizar la seguridad ciudadana a través de los Subdelegados y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas al Estado, la facultad de celebrar convenios de cooperación y colaboración con otras entidades públicas de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales y el ejercicio de las potestades sancionadoras, expropiatorias y cualesquiera otras que les confieran las normas o que les sean desconcentradas o delegadas.

A mi juicio es curioso que se disponga que los Presidentes de las Comunidades Autónomas representan al Gobierno en circunstancia que se contempla existencia de los Delegados de Gobierno, los cuales también cumplen con dicha función. Se podría sostener que al tener que aplicar las leyes dictadas por el legislador nacional, el Presidente de cada Comunidad representa por dicha razón al poder central. Sin embargo, dicha postura es cuestionable, puesto que basta con recurrir al principio de legalidad en virtud del cual cada autoridad debe velar por el respeto y la aplicación de las normas legales que le competan en el ámbito de sus atribuciones para fundamentar el deber de los Presidentes de las CCAA de aplicar la legislación nacional, siendo innecesario recurrir a la representación del gobierno nacional para ello. Es más, si los Presidentes de las

CCAA se limitaran a representar a las propias CCAA, recayendo la representación del Gobierno ante esta última en la figura del Delegado del Gobierno, se solucionaría el problema de legitimidad que sostengo se genera para la autoridad ejecutiva de la entidad territorial en aquellos casos en que el Presidente de la CCAA deba representar al Gobierno central frente a la CCAA en contra de los intereses de esta última, como también puede ocurrir en Argentina y en Colombia, lo cual he explicado al referirme a dichos modelos.

En materia de control de las actividades de los órganos de las Comunidades Autónomas, éste es ejercido por el Tribunal Constitucional en lo relativo a la constitucionalidad de sus normas legales, por el Gobierno previo dictamen del Consejo de Estado en lo relativo a las materias que el Estado le haya delegado a la Comunidad Autónoma, por la jurisdicción contencioso administrativa en lo relativo a los órganos de su administración autónoma y su potestad reglamentaria, y por el Tribunal de Cuentas en lo relativo a lo económico y presupuestario.⁴¹⁸ Además, aquellas Comunidades que no cumplan con las obligaciones que la Constitución y las leyes les impongan, o que actúen de forma que atente gravemente el interés general de España, pueden ser requeridas por el Gobierno central. En caso de que el Presidente de la Comunidad Autónoma haga caso omiso al requerimiento, el Gobierno, previa aprobación de mayoría absoluta del Senado, está facultado para proteger el interés nacional y para adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad al cumplimiento

⁴¹⁸ OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Regionalización, Op. Cit., pág. 122.

forzoso de las obligaciones incumplidas.

En materia de distribución de competencias, el artículo 149.1 contiene un listado de las mismas exclusivas del Estado y el artículo 148 enumera las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de otras que les pueden ser transferidas o delegadas por el Estado conforme lo dispone el artículo 150.

En cuanto a las denominadas competencias exclusivas del Estado, lo cierto es que es posible encontrar tres categorías de competencias en el artículo 149.1, a saber, competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias concurrentes.⁴¹⁹

Algunas de las materias que son de competencia exclusiva del Estado son nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, relaciones internacionales y comercio exterior, hacienda general y deuda del Estado, régimen aduanero y arancelario, sistema monetario, defensa y Fuerzas Armadas, administración de Justicia, legislación sobre Propiedad Industrial e Intelectual, legislación sobre pesas, medidas y determinación de la hora oficial, estadística para fines estatales, autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos, fomento y coordinación general de la investigación

⁴¹⁹ ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado. *Diálogos de Saberes*. (35): 107-122, 2011. Pág. 115.

científica y técnica, marina mercante y abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos y aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves, y ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, régimen general de comunicaciones, tráfico y circulación de vehículos a motor, correos y telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

En tanto, existen materias consagradas como de competencia compartida, esto es, aquellas en que el Estado tiene atribución legislativa y la Comunidad Autónoma puede asumir la correspondiente ejecución, como ocurre con la legislación laboral. A su vez, se contemplan las denominadas como competencias concurrentes, en las que se reserva al Estado la competencia exclusiva de emitir la legislación básica sobre una materia concreta, permitiendo a las Comunidades Autónomas desarrollar la correspondiente legislación, además de su ejecución, tal como ocurre en materia de la regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de deberes constitucionales, seguridad social, legislación procesal, planificación general de la actividad económica, sanidad exterior, régimen minero y energético, protección del medio ambiente, aprovechamientos forestales, vías pecuarias, pesca marítima, régimen de prensa, radio y televisión, seguridad pública, museos y bibliotecas, régimen jurídico de las administraciones públicas y régimen estatutario de sus

funcionarios.⁴²⁰

Además, y tal como ya lo he señalado, se contempla en el artículo 148 la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman una serie de competencias en diversas materias, recurriendo el constituyente al verbo rector “podrán”, tales como la organización de sus instituciones de autogobierno, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio, ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio, puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos, ferias interiores, artesanía, pesca y acuicultura en aguas interiores, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forales, proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, gestión en protección del medio ambiente, museos, bibliotecas y patrimonio monumental, fomento de la cultura y de la investigación, fomento de la lengua de la comunidad, promoción del turismo y del deporte, fomento del desarrollo económico dentro los objetivos marcados por la política económica nacional, asistencia social, sanidad e higiene, vigilancia y protección de sus edificio e instalaciones.

Como norma de competencia residual, el artículo 149.3 dispone que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución, pueden ser ejercidas por la Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. Ahora bien, aquellas materias que no sean contempladas por los Estatutos

⁴²⁰ ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. Op. Cit., Pág. 115.

corresponden al Estado, y en caso de conflicto sus normas prevalecerán sobre las Comunidades en todo aquello que no se atribuya a la exclusiva competencia de estas últimas. Además, se dispone que el derecho estatal es supletorio del derecho de las Comunidades.

Finalmente, se dispone que el Estado tiene la facultad de atribuir a todas o a algunas de las Comunidades la facultad de dictar normas legislativas, así como transferir o delegar a las mismas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, previendo en cada caso la transferencia de medios financieros y las formas de control que se reserve el Estado. Esta facultad del Estado ha permitido sostener que ninguna competencia resulta excluida de la posibilidad de ser cedida a las Comunidades, teniendo como único límite la “unidad indisoluble de la nación española”.⁴²¹

Como se puede apreciar, la distribución competencial adolece de un alto grado de complejidad, por lo que para una mayor comprensión del mismo se ha sostenido por la literatura que esta se funda en cuatro principios. En primer lugar, en virtud del principio dispositivo o la posibilidad de que las Comunidades asuman de forma gradual las competencias respetando aquellas que son de exclusividad del Estado. En segundo lugar, encontramos la cláusula residual otorgada en beneficio del Estado. En tercer lugar, se encuentra el principio de prevalencia del derecho estatal lo que significa que en caso de conflicto prima éste último por sobre las normas de las Comunidades siempre y cuando se trate de materias no

⁴²¹ ESTUPIÑAN ACHURY, Lilitiana. Op. Cit., Pág. 116.

atribuidas a ellas. En cuarto y último lugar, el principio de indisponibilidad de las competencias, conforme con el cual las Comunidades deben actuar dentro del rango de competencias asumidas, puesto que en caso contrario se produciría una invasión y un conflicto competencial.⁴²²

A efectos de cumplir con sus funciones y cometidos, las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera, la cual deben ejercer con arreglo a los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la Hacienda estatal. Los recursos que detentan las Comunidades para cumplir sus funciones son los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, las transferencias del fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado y el producto de las operaciones de crédito.⁴²³

Los casos de Ceuta y Melilla

Además de las diecisiete Comunidades Autónomas que conforman España, y tal como le señalé precedentemente, existen dos Ciudades a las cuales en virtud de la disposición quinta transitoria de la Constitución se les ha reconocido autonomía, a saber, Ceuta y Melilla, las cuales se ubican en el norte del continente africano. Los Estatutos de estas ciudades contemplan, como todos

⁴²² ESTUPIÑAN ACHURY, Lilitana. Op. Cit., pág. 115.

⁴²³ OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Regionalización, Op. Cit., pág. 122 y 123.

los Estatutos, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. Sus instituciones básicas son la Asamblea, el Presidente y el Consejo de Gobierno, a los cuales, en consonancia con las peculiares características de ambas ciudades, se les confiere un doble carácter, municipal y autonómico.

La Asamblea es el órgano representativo, cuyos miembros son elegidos a través de sufragio popular y universal por los electores de cada una de las respectivas ciudades. Dentro de sus competencias, cabe señalar el ejercicio de potestad normativa de naturaleza reglamentaria, la elección del Presidente de la Ciudad, el control del Consejo de Gobierno, la aprobación del presupuesto de la ciudad, la elaboración de planes de fomento, de normas de organización y el funcionamiento de servicios, la ordenación de los recursos tributarios propios y la firma de convenios entre ambas ciudades y otras autonomías o ciudades. Una competencia a destacar es la posibilidad de solicitar al Gobierno central la adopción de un proyecto de ley o de remitir directamente al Congreso Nacional una proposición de ley.⁴²⁴

El Consejo de Gobierno ejerce funciones ejecutivas y administrativas, así como la dirección política de las ciudades, y está integrado por el Presidente y los Consejeros, quienes son nombrados y removidos por el mismo Presidente. Este último, quien también detenta la condición de Alcalde, preside tanto la

⁴²⁴ REQUEJO RODRIGUEZ, Paloma. Op. Cit., pág. 60 y 61.

Asamblea, de la cual es miembro, como el Consejo de Gobierno, encargándose de dirigir y coordinar su actividad.⁴²⁵

La figura del Delegado de Gobierno también se encuentra en las ciudades de Ceuta y Melilla, y conforme con lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la ley N° 6 de 1997, se les aplican las mismas disposiciones que rigen a los Delegados del Gobierno en la Comunidades Autónomas.

En cuanto a sus facultades, además de no renunciar a las competencias que detentan en su calidad de Ayuntamientos y de Diputaciones provinciales, ambas ciudades poseen una serie de competencias que han sido catalogadas como autonómicas por la literatura, relacionadas con la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, así como facultades de administración, inspección, sanción y reglamentarias. Entre estas facultades es posible enumerar las siguientes: ordenación de territorio, urbanismo y vivienda, obras públicas de interés para la ciudad, carretas, caminos, transportes, puertos y aeropuertos deportivos, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales e hidráulicos, caza, marisqueo, ferias interiores, fomento del desarrollo económico, cultura, turismo, deporte, artesanía, museos, archivos, bibliotecas, conservatorios, patrimonio cultural e histórico, asistencia social, sanidad e higiene, casinos, juegos, apuestas, cajas de ahorro, estadísticas, vigilancia y protección de sus edificios. Sobre otras materias, esto es medio ambiente,

⁴²⁵ REQUEJO RODRIGUEZ, Paloma. Op. Cit., pág. 61 y 62.

comercio interior, defensa de los consumidores, industria, protección civil, publicidad y espectáculos, instalaciones de energía, medios de comunicación y propiedad intelectual, ejercen competencias meramente ejecutivas. Como es posible apreciar, a diferencia de las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla carecen de competencias legislativas, lo cual se explica, según la literatura española, debido a que la Autonomía de ambas ciudades proviene de una decisión exclusiva de las Cortes en virtud del artículo 144 y disposición quinta transitoria de la Constitución, y no en virtud del artículo 2º, por lo que ambas ciudades no pudieron elegir las potestades que detentarían, sino que fue el legislador estatal quien adoptó la decisión.⁴²⁶

En la literatura española se ha sostenido que si bien las competencias legislativas sintonizan mejor con la autonomía que la Constitución consagra, su naturaleza política también puede verse satisfecha con competencias de corte gubernamental (a diferencia de lo expuesto por el profesor Ferrando Badía), conforme lo ha sostenido el propio Tribunal Constitucional español en las sentencias N° 4 y 25 de 1981: “La Comunidades Autónomas (...) gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera sea el ámbito autonómico (...).”⁴²⁷ De esta manera, a juicio de la literatura española, los

⁴²⁶ REQUEJO RODRIGUEZ, Paloma. Op. Cit., pág. 62 y 63.

⁴²⁷ Ibid., pág. 63.

Estatutos de Ceuta y Melilla son también estatutos autonómicos tal como lo señala la disposición quinta transitoria, siendo la única diferencia con los Estatutos de las demás Comunidades que respecto de aquellas, éstos son muestras de autoorganización, siendo los propios territorios quienes convierten lo posible en necesario, activando el acceso a la autonomía y prefigurando que modelo organizativo y competencial quieren asumir, en tanto que los Estatutos de ambas ciudades son normas de heteroorganización al estar impulsados y materialmente determinados por el Estado.⁴²⁸

El Estado Regional Italiano

La ley fundamental italiana vigente en la actualidad es la Constitución del 27 de diciembre del año 1947, la cual en su artículo 5° dispone que “La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales, efectúa en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa y adapta los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización”. A su vez, el antiguo artículo 114 disponía originalmente lo siguiente: “La República se divide en regiones, provincias y municipios”. En la actualidad, y producto de las reformas constitucionales de la XIII legislatura, la República italiana se encuentra constituida o compuesta, conforme a lo dispuesto por el artículo 114, por

⁴²⁸ REQUEJO RODRIGUEZ, Paloma. Op. Cit., pág. 66 y 67.

comunas, provincias, urbes metropolitanas, las regiones y el Estado. De los artículos expuestos es posible apreciar que, si bien la carta fundamental dispone la unidad estatal, ello no obsta a que se reconozcan autonomías locales, tal como explicaré a continuación.

La literatura comparada ha sostenido que el italiano no es un Estado federal, sino que ha conservado su unidad reconociendo autonomía a sus entes territoriales. Al decir de Miele, la carta fundamental se ha inspirado “en el principio unitario que ella...ha querido mantener, sin dejarse arrastrar por los argumentos de los pocos...sostenedores de la forma federal”. El mismo autor sostiene que no era necesaria la solución federal ya que para satisfacer las exigencias del país “podría bastar una oportuna descentralización autárquica y burocrática, legislativa y administrativa, dejando reservadas al Estado las funciones fundamentales que, por interesar a la entera colectividad, se pueden, razonablemente, definir como políticas”.⁴²⁹ Al reconocer autonomía a las Regiones, la carta fundamental es la fuente originaria de los poderes de las mismas, siendo el ordenamiento de cada una de estas un “ordenamiento derivado”.⁴³⁰ En sus orígenes se sostuvo además por un gran número de diputados que la unidad del Estado podría verse amenazada por las potestades legislativas de las Regiones, lo que fue refutado por Ambrosini quien adujo que las competencias legislativas regionales no disminuían la potestad superior y el

⁴²⁹ FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías Regionales, Op. Cit., págs. 147 y 148.

⁴³⁰ Ibid., pág. 149.

interés general del Estado puesto que en primer lugar estas facultades se referían a un reducido número de materias de importancia meramente local, y en segundo lugar debido a los límites impuestos al ejercicio de la potestad legislativa así como por los controles previstos para el eventual accionar ilegal de los Consejos Regionales.⁴³¹ Sin embargo, estos límites fueron morigerados con las reformas constitucionales de la XIII legislatura, tal como expondré más adelante, puesto que se aumentaron las potestades regionales y disminuyeron los controles que sobre las mismas detentaba la autoridad central.

De forma previa al año 2001, la Carta Fundamental definía en su artículo 115 solamente a las Regiones como entes autónomos con poderes y funciones propias, según los principios fijados por la Constitución. En virtud de dicha definición, el profesor Ferrando Badía, siguiendo a P. Virga, las caracterizó como entes territoriales dotados de personalidad jurídica de derecho público y de autonomía legislativa, autonomía que por supuesto encuentra un límite en el ordenamiento constitucional y legal del Estado italiano, catalogando a este último ni como un Estado Federal ni como uno Unitario, sino que como un Estado Regional.⁴³² Ahora bien, no obstante haber sido el artículo 115 en comento derogado por la ley de reforma constitucional N° 3 del año 2001, las Regiones siguen detentando las características expuestas por el profesor Ferrando, puesto que el actual artículo 114 inciso 2° dispone lo siguiente: “Los Municipios, las

⁴³¹ FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías Regionales, Op. Cit., pág. 248.

⁴³² Ibid., págs. 160 a 165.

Provincias, las Urbes metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución.” Esta definición, unida a las potestades legislativas de las Regiones que encuentran su fundamento en el artículo 117 de la Constitución, permite seguir caracterizando a las Regiones italianas de la forma expuesta precedentemente. Cabe hacer presente que la autonomía es un rasgo que el constituyente en la actualidad atribuye a todas las entidades territoriales y no sólo a las personas jurídicas que detentan la representación y dirección de las mismas. De la reforma además se desprende que la autonomía en Italia ya no sólo implica detentar potestades legislativas como sostiene el profesor Ferrando, puesto que tanto los municipios como las provincias son catalogados como entes territoriales autónomos no obstante que, salvo las excepciones de las provincias de Bolzano y Trento de la Región de Trentino-Alto Adigio, estas carecen de dicha potestad.

En cuanto a su tipología, es posible distinguir a las Regiones considerando su organización y atribuciones, entre Regiones de Estatuto especial y Regiones de Estatuto común,⁴³³ conforme lo dispone el artículo 116 de la Constitución. Desde un punto de vista formal, se diferencian por el carácter constitucional de los Estatutos especiales mientras que las de estatuto ordinario tenían el carácter

⁴³³ LA PERGOLA, Antonio, Federalismo y regionalismo, el caso italiano. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1º, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pág. 177.

de ley estatal ordinaria ya que, si bien el Estatuto era deliberado por el Consejo Regional respectivo, debía ser aprobado por ley ordinaria del Estado. Sin embargo, de forma posterior a las reformas constitucionales de la XIII legislatura, éstas últimas tienen el carácter de ley regional reforzada en la que no participa el poder legislativo del Estado.⁴³⁴ Desde un punto de vista sustancial, existen diferencias de funciones, generalmente más amplias para las regiones de estatuto especial, así como de órganos, de actividad y de controles.⁴³⁵

La literatura ha sostenido que la autonomía de las Regiones de régimen ordinario está contenida en un Estatuto deliberado y aprobado por el Consejo Regional respectivo. El Estatuto contiene las normas fundamentales relativas a la organización y al funcionamiento de cada Región, razón por la cual se ha sostenido⁴³⁶ acertadamente que la “máxima manifestación de la autonomía de la Región radica en la potestad de darse su propio Estatuto”, encontrándose el mismo en el “primer plano de la jerarquía de los actos normativos de la Región”.⁴³⁷

A su vez, la Autonomía de las Regiones de régimen especial (Sicilia, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia, Valle de Aosta y el Trentino-Alto Adigio) está

⁴³⁴ PRADA FERNANDEZ DE SANMAMED, José Luis. La Reconstrucción Constitucional del Estado Regional Italiano en la XIII Legislatura, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), (115): 27-64, 2002, pág. 46.

⁴³⁵ MARTINEZ MARIN, Antonio. Consultas administrativas y sistema político administrativo en Italia. Revista de Documentación Administrativa. (189): 95-159, 1981, pág. 111.

⁴³⁶ FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías, Op. Cit., pág. 237.

⁴³⁷ Ibid., pág. 242.

contenida en Estatutos creados por leyes constitucionales.⁴³⁸ De forma previa a las reformas de la XIII legislatura, la elaboración de los mismos no era un acto de la Región como ocurre con los Estatutos ordinarios, sino que un acto del Estado, estando vedada la participación de las respectivas Regiones en la elaboración del mismo.⁴³⁹ Sin embargo, de forma posterior a las reformas constitucionales, sí les cabe participación a las Regiones de Estatuto Especial en la elaboración de los mismos, toda vez que además de otorgárseles iniciativa para su creación y reforma, los proyectos de ley constitucional que las crean o reforman deben ser enviados por el Gobierno a las Asambleas o Consejos Regionales respectivos para que estas manifiesten su parecer.⁴⁴⁰

Los órganos que se encuentran a cargo de las Regiones italianas son el Consejo Regional, la Junta Regional y el Presidente de la Región, todos los cuales se encuentran contemplados por la carta fundamental, a diferencia de los órganos regionales burocráticos, sobre los cuales la Constitución no se pronuncia dejando su regulación a las leyes y reglamentos regionales.⁴⁴¹ De igual manera, las Regiones con Autonomía Especial también disponen de un Consejo Regional, de una Junta Regional y de un Presidente de la Región, aunque en algunos casos con diversa denominación o terminología.

⁴³⁸ OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Regionalización, Op. Cit., pág. 117.

⁴³⁹ FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías, Op. Cit., pág. 245.

⁴⁴⁰ PRADA FERNANDEZ DE SANMAMED, José Luis. Op. Cit., pág. 49.

⁴⁴¹ FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías, Op. Cit., pág. 174.

La Junta Regional es el órgano ejecutivo de la Región y posee una competencia administrativa general. Sus miembros eran elegidos por los Consejeros regionales, incluyendo a su Presidente, quien detenta la representación jurídica y política de la misma y promulga las leyes y reglamentos regionales, detentando la Presidencia de la Región, siendo en consecuencia el Jefe de Gobierno, de la Administración regional y el Jefe de la misma Región, representándola ante las demás entidades regionales y ante el Estado. Además está encargado de dirigir las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región, de acuerdo con las instrucciones del Gobierno de la República.⁴⁴² En la actualidad, en virtud de la ley constitucional número 1 de 1999, el Presidente de la Junta y de la Región es elegido por sufragio universal directo, salvo que los Estatutos dispongan otra cosa.⁴⁴³ Puede ser removido por el Presidente de la República en caso de incurrir en ciertas inobservancias establecidas por la Constitución.

Por su parte, el Consejo Regional es el órgano legislativo y representativo de la Región, o sea el Parlamento Regional, y detenta facultades legislativas y parlamentarias, siendo una de sus facultades trascendentales la de elaborar el Estatuto Regional,⁴⁴⁴ que es el instrumento que establece las normas relativas a la organización interna de las entidades regionales y norma superior de las

⁴⁴² PRADA FERNANDEZ DE SANMAMED, José Luis. Op. Cit., pág. 36.

⁴⁴³ Ibid., pág. 46.

⁴⁴⁴ OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Regionalización, Op. Cit., págs. 116 y 117.

mismas, siendo sus miembros elegidos mediante sufragio universal por los ciudadanos de la entidad respectiva. Además de las facultades legislativas y del poder estatutario, los Consejos Regionales pueden presentar proyectos de ley a las Cámaras, pronunciarse sobre cambios territoriales relativos a la Región y sus Provincias, decidir sobre la creación de nuevos municipios, pedir el referéndum abrogativo de una ley del Estado y elegir a los tres representantes de la Región que deben participar en la elección del Presidente de la República, sin perjuicio de las facultades que les asigna la legislación estatal ordinaria.⁴⁴⁵ En cuanto al control que podía ejercer el Presidente de la República sobre el Consejo, la Constitución dispone que éste puede disolverlo cuando el Consejo incurra en actos contrarios a la Constitución o en graves violaciones de ley, por dimisiones de sus miembros, por la imposibilidad de formar una mayoría capaz de gobernar y por razones de seguridad nacional.⁴⁴⁶

Los conflictos de atribución de competencias que se susciten entre las Regiones y entre estas con el Estado son de competencia del Tribunal Constitucional. De igual forma el TC debe resolver las controversias relativas a la legitimidad de las leyes y de los actos que tengan fuerza de ley acordados por las Regiones.

⁴⁴⁵ FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías, Op. Cit., pág. 181.

⁴⁴⁶ PRADA FERNANDEZ DE SANMAMED, José Luis. Op. Cit., pág. 35.

De forma previa a la ley de reforma constitucional N° 3 del año 2001, el constituyente italiano regulaba en su artículo 124 a la figura del *Commissario del Governo* (Comisario de Gobierno), órgano desconcentrado de la administración directa del Estado,⁴⁴⁷ nombrado por el Presidente de la República, el cual residía en cada capital Regional y ejercía las funciones administrativas detentadas por el Estado, supervisando a la administración periférica del Estado italiano,⁴⁴⁸ debiendo coordinarlas con aquellas ejercitadas por la Región, respecto de cuyas autoridades no era el superior jerárquico, por lo que carecía de potestad de mando sobre las mismas. Además, debía visar las leyes regionales, a menos que el Gobierno central se opusiese, y detentaba el control de legalidad y de oportunidad sobre los actos administrativos de la Región.⁴⁴⁹ O sea, en materia de legislación regional era el cauce de comunicación entre la Región y el poder central.⁴⁵⁰ En la actualidad, la Constitución se limita a señalar que al Comisario de Gobierno no le compete visar los Estatutos que elaboren las Regiones, omitiéndose toda otra regulación constitucional del mismo, ya que el artículo 124 fue derogado.

En cuanto a sus competencias, las Regiones dictan sus propias normas legales y detentan autonomía financiera. Sin embargo, el Estado se reserva a través del artículo 117 de la Constitución la facultad exclusiva de legislar sobre

⁴⁴⁷ PRADA FERNANDEZ DE SANMAMED, José Luis. Op. Cit., pág. 37.

⁴⁴⁸ SALABERRI BARAÑANO, Rafael. Op. Cit. pág. 20.

⁴⁴⁹ MARTINEZ MARIN, Antonio. Consultas, Op. Cit. pág. 116 y 117.

⁴⁵⁰ SALABERRI BARAÑANO, Rafael. Op. Cit. pág. 21.

un extenso número de materias, limitando el ámbito de autonomía de las entidades territoriales. Las materias en las que el Estado detenta la facultad exclusiva de legislar son: Política exterior y relaciones internacionales del Estado, relaciones entre el Estado y la Unión Europea, derecho de asilo y situación jurídica de los ciudadanos de Estados no pertenecientes a la Unión Europea, inmigración, relaciones entre la República y las confesiones religiosas, defensa y Fuerzas Armadas, seguridad del Estado, armas, municiones y explosivos, moneda, protección del ahorro y mercados financieros, defensa de la competencia, sistema monetario, régimen tributario y contable del Estado, compensación de los recursos financieros, órganos del Estado y sus respectivas leyes electorales, referendos estatales, elecciones al Parlamento Europeo, ordenamiento y organización administrativa del Estado y de los entes públicos nacionales, orden público y seguridad, con excepción de la policía administrativa local, ciudadanía, estado civil y registros, jurisdicción y normas de procedimiento, ordenamiento civil y penal, justicia administrativa, determinación de los niveles esenciales para las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que hayan de quedar garantizados en todo el territorio nacional, normas generales en materia de enseñanza, seguridad social, legislación electoral, órganos de gobierno y funciones básicas de los Municipios, las Provincias y las Urbes metropolitanas, aduanas, protección de las fronteras nacionales y prevención de enfermedades internacionales, pesos, medidas y hora oficial, coordinación informativa estadística e informática de los datos de la Administración estatal,

regional y local, obras del ingenio y protección del medio ambiente, del ecosistema y de los bienes culturales.

Otro importante número de materias son aquellas en que tanto el Estado como la Región deben legislar concurrente o complementariamente, correspondiendo a las Regiones la potestad de legislar y al Estado la determinación de los principios fundamentales a través de leyes ordinarias. Estas materias son las relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones, comercio exterior, la protección y seguridad del trabajo, la enseñanza, salvo la autonomía de los establecimientos docentes y con excepción de la instrucción y formación profesional, las profesiones, la investigación científica y tecnológica y el apoyo a la innovación para los sectores productivos, la protección de la salud, la alimentación, el régimen jurídico de los deportes, la protección civil, el gobierno del territorio, los puertos y aeropuertos civiles, las grandes redes de transporte y navegación, ordenación de las comunicaciones, producción, transporte y distribución nacional de energía, seguridad social complementaria y adicional, armonización de los presupuestos de entes públicos y coordinación de la Hacienda Pública y del ordenamiento tributario, aprovechamiento de los bienes culturales y medioambientales y promoción y organización de actividades culturales, cajas de ahorros, cajas rurales, empresas de crédito de carácter regional y entidades de crédito inmobiliario y agrario de carácter regional.

En todas las materias no reservadas expresamente al Estado, están facultadas para legislar las Regiones por mandato constitucional. Sin embargo esto no siempre fue así, toda vez que de forma previa a las reformas de la XIII legislatura, la carta fundamental seguía el método de la enumeración regional de competencias, presumiéndose potestad estatal para legislar en todas aquellas materias no entregadas a las Regiones, o sea, se seguía la regla inversa.⁴⁵¹ Las materias que se enumeraban de competencia de las Regiones eran las de ordenamiento de oficinas y de los entes administrativos dependientes de la Región, policía local urbana y rural, ferias y mercados, beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria, instrucción artesana y profesional y asistencia escolar, museos y bibliotecas de entes locales, urbanística, turismo e industria hotelera, tranvías y líneas automovilísticas de interés regional, navegación y puertos lacustres, aguas minerales y termales, caza, pesca en aguas interiores, agricultura y bosques, artesanía y otras materias indicadas por leyes constitucionales.⁴⁵²

Los límites a las facultades legislativas regionales son variados. En primer lugar, no pueden contravenir la normativa constitucional. Además, no pueden imponer tasas de importación o exportación o tránsito entre las regiones ni adoptar medidas que obstaculicen la libre circulación de las personas o de las

⁴⁵¹ FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías, Op. Cit., págs. 251 y 252.

⁴⁵² OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Regionalización, Op. Cit., pág. 118.

cosas entre las regiones, ni limitar el derecho de los ciudadanos de ejercer en cualquier lugar del territorio nacional su profesión, empleo o trabajo.

El mecanismo de control de las leyes regionales lo detenta el Gobierno central, el cual puede impugnar las mismas ante el Tribunal Constitucional si estima que exceden las competencias de la Región. De forma previa a la ley de reforma constitucional N° 3 del año 2001, si el Gobierno estimaba que una ley regional aprobada por el Consejo respectivo contrariaba con los intereses nacionales o de otras Regiones, podía impugnarla ante el Parlamento nacional lo que era denominado como control de mérito, detentando el Tribunal Constitucional sólo la competencia para conocer de las impugnaciones de leyes regionales por la causal de falta de legitimidad.⁴⁵³

Además de las funciones legislativas, las Regiones italianas detentan funciones administrativas, contraloras y poseen autonomía financiera.

En el ámbito administrativo les corresponde dictar todos los reglamentos y actos administrativos para la ejecución de las leyes regionales. Además, el Estado puede delegar en las Regiones facultades administrativas referentes a materias cuya competencia siga perteneciendo al Estado, ajustándose eso sí a las instrucciones del Gobierno central, pudiendo a su vez la Región delegarlas a las provincias, comunas u otros órganos locales. En materia contralora, detentan

⁴⁵³ FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías, Op. Cit., pág. 305.

la facultad de controlar los actos de las Provincias, Comunas y otros órganos locales.

En materia económica, cada Región detenta autonomía financiera en relación a sus ingresos y gastos, tienen patrimonio propio y puede generar recursos autónomos estando facultadas para establecer y recaudar sus propios impuestos e ingresos, conforme lo disponga la Constitución y los principios de coordinación de la Hacienda Pública y del sistema tributario.⁴⁵⁴ Otros recursos provienen del Fondo de Compensación estatuido por ley dictada por el Estado con el objeto de financiar a las Regiones con menor capacidad fiscal por habitante, y de aquellos que destine directamente el Estado de manera adicional para fomentar el desarrollo económico de las Regiones y para eliminar los desequilibrios económicos y sociales de las mismas. Finalmente, la Constitución dispone que todos los recursos señalados deben permitir a las Regiones financiar íntegramente las funciones públicas que tengan encomendadas.

El modelo de descentralización Francés

La norma fundamental vigente en la República de Francia es la Constitución del 4 de octubre de 1958, la cual fue aprobada por la ciudadanía mediante referéndum el día 28 de septiembre del mismo año. En su artículo 1º, el constituyente consagra que la República francesa es indivisible y que posee una organización descentralizada. O sea, adopta una forma de Estado Unitario

⁴⁵⁴ PRADA FERNANDEZ DE SANMAMED, José Luis. Op. Cit., pág. 57.

descentralizado en su vertiente administrativa, lo cual puede resultar curioso si se tiene en cuenta que la Constitución francesa no sólo reconoce a la población continental como parte del pueblo francés, sino que también a las poblaciones de Guayana Francesa, de las islas de Guadalupe, Martinica, La Reunión, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint Martin, Saint Pierre-et-Miquelon, islas Wallis y Futuna, la Polinesia Francesa y Nueva Caledonia. Sin embargo, y a pesar de la transcontinentalidad del Estado francés, éste es Unitario, puesto que existe unidad constituyente y unidad de legislación, siendo las colectividades dependientes del legislador en cuanto a sus competencias, a sus recursos y a su organización.⁴⁵⁵ Sin perjuicio de lo ya señalado, en su preámbulo la carta fundamental consagró que en virtud del principio de la libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los Territorios de Ultramar que manifiesten la voluntad de adherirse a ella, instituciones fundadas en los ideales de libertad, igualdad y fraternidad, concebidas para favorecer su evolución democrática.

El Estado francés fue concebido y construido como un Estado monocéntrico, con una fuerte influencia del centro político sobre la periferia, y de forma previa a las reformas legales y constitucionales que se iniciaron en la década de los '70 y '80, era el Prefecto, agente del poder central, el encargado de ejercer esta influencia dirigiendo política y administrativamente a los departamentos y

⁴⁵⁵ MEYSON-RENOUX, Catherine. El modelo francés de descentralización, Revista de Derecho (Valdivia), (5): 53-62, 1994, pág. 61.

demás circunscripciones territoriales en que se dividía el Estado, detentando el control y la tutela sobre las corporaciones y órganos de origen local.

Los Prefectos representaban al Poder Ejecutivo en el Departamento/Región que servía de marco territorial a su acción, por lo que debían gozar de la entera confianza política del gobierno central. Es esa la razón por la cual eran nombrados y removidos discrecionalmente mediante decreto. En su calidad de agentes del Ejecutivo, lo representaban en el ámbito político, ejecutaban sus órdenes y le informaban del acontecer político departamental/regional. En el ámbito administrativo debían dirigir los servicios administrativos del Estado que operasen en el ámbito periférico. Además, detentaban facultades de policía estando a cargo del orden y de la seguridad de su territorio de competencia, debiendo velar por la aplicación de las leyes y reglamentos en materia de sanidad, orden público, seguridad y moralidad pública. Detentaban también la administración de las prisiones y la tutela de los municipios, pudiendo incluso vetar las resoluciones de los mismos.⁴⁵⁶ De esta manera eran simultáneamente agentes del Gobierno y ejercían funciones administrativas.⁴⁵⁷ Además, y de forma previa a las reformas descentralizadoras de los años '70 y '80, el Prefecto era el órgano activo del departamento considerado éste como colectividad descentralizada, siendo así el órgano

⁴⁵⁶ CHAPMAN, Brian. Los Prefectos y la Francia Provincial, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, Págs. 248 a 261.

⁴⁵⁷ BENOIT, Francis-Paul. El Derecho Administrativo Francés, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pág. 135.

ejecutor del Consejo General, el cual era el órgano deliberante de la misma colectividad, siendo su función controlar la forma en que el Prefecto ejecutaba los acuerdos del Consejo, especialmente en materia financiera.⁴⁵⁸

El constituyente francés de 1946, en su artículo 88 disponía que “La coordinación de las actividades de los funcionarios estatales, la representación de los intereses nacionales y la supervisión administrativa de las autoridades locales están aseguradas, en el Departamento, por los delegados del Gobierno nombrados en el Consejo de Ministros”. Por su parte, la Constitución de 1958 disponía en su artículo 72, de forma previa a las reformas realizadas, que “En los departamentos y los territorios el delegado del Gobierno está encargado de los intereses nacionales, del control administrativo y del respeto de las leyes”.⁴⁵⁹ Igualmente el artículo 1° de la Ley del Cuerpo Prefectoral declaraba que los Prefectos eran los delegados del Gobierno, entendiéndose además en diversos textos legales como el único representante legal del Estado en el Departamento.⁴⁶⁰

Una serie de decretos aprobados el 26 de septiembre de 1953 con el objeto de combatir los abusos que se cometían en la Administración periférica, declaraban también que el Prefecto era el único representante legal de la autoridad central en el Departamento y el Delegado personal de todos los

⁴⁵⁸ BENOIT, Francis-Paul. Op. Cit., Pág. 227.

⁴⁵⁹ Ver CHAPMAN, Brian. Op. Cit., Pág. 231.

⁴⁶⁰ Ibid., Pág. 233.

Ministros, confirmándose su posición como superior legal de todos los demás funcionarios estatales en el Departamento, detentando la facultad de enviar informes anuales de su conducta a los Ministros respectivos. Se les recordó en ese entonces a los jefes de los servicios periféricos de los Ministerios en el Departamento, que estaban bajo la autoridad del Prefecto en todas las materias de administración general, confirmándose su posición como administrador general del Departamento.⁴⁶¹ El Prefecto era además el Jefe Ejecutivo del departamento, a diferencia de la Constitución de 1946, la cual disponía que el Jefe Ejecutivo del departamento era el Presidente del Consejo General.⁴⁶²

Las reformas descentralizadoras

Las leyes francesas dictadas en 1982 descentralizaron competencias estatales en beneficio de las entidades locales, de los departamentos y de las regiones, competencias que son ejercidas por autoridades cuya legitimidad política ha resultado fortalecida.⁴⁶³ Diez años antes, con la dictación de la ley de 5 de julio de 1972, ya se había reconocido a la Región como una colectividad territorial dotada de personalidad jurídica propia.⁴⁶⁴

El objeto de las reformas descentralizadoras de la década de los 80 puede ser explicado citando las palabras de quien fue Presidente de la República

⁴⁶¹ CHAPMAN, Brian. Op. Cit., Pág. 237.

⁴⁶² Ibid., Pág. 243.

⁴⁶³ CROISAT, Maurice. Op. Cit., Pág. 32.

⁴⁶⁴ DE LOJENDIO IRURE, Ignacio María. Op. Cit., Pág. 61.

Francesa por más de una década, Francois Mitterrand, quien ante la pregunta de si era o no centralista respondió: “Recuerdo que, hace mucho tiempo, pedí la supresión del cuerpo prefectoral, columna vertebral del sistema napoleónico. No es que menospreciase la calidad de esos funcionarios: reconocí que eran notables por su competencia, por su diligencia y por su tacto. Pero hay otras tareas en que se les puede emplear. He luchado por la supresión de la tutela sobre los municipios, para que el poder ejecutivo del prefecto sea transferido a los servicios y a los presidentes de los consejos generales, para que las regiones sean gobernadas por los elegidos por sufragio universal; y he batallado para que esos elegidos, en todos los niveles, sean a su vez conducidos a descentralizar su poder, especialmente mediante la entrada en la vida asociativa en el mecanismo de las instituciones. ¿Se me puede llamar jacobino?”. Al consultársele sobre las reivindicaciones de vascos, bretones, corsos, alsacianos y occitanos, que incluso solicitaban autonomía, Mitterrand declaró: “No es necesario ser jacobino para considerar como prioridad absoluta la unidad de la nación. Ese es mi caso. Pero tampoco es necesario ser autonomista, y menos aún independentista, para reconocer a los pueblos y a las culturas minoritarias el derecho a la diferencia. Ese es también mi caso. Me parece estúpido el empecinamiento del Gobierno en negar que Córcega, por ejemplo, deba ser dotada de un estatuto al menos comparable al de Cerdeña o al de Sicilia, y no veo la razón para que el País Vasco no pueda mantener su especialidad. Los obstáculos puestos a la enseñanza de las lenguas y los dialectos en la escuela y

en la universidad, y a su difusión por los medios audiovisuales, me molestan, sobre todo por su necedad. Francia necesitó un poder central fuerte para hacerse. Y ahora necesita unos poderes descentralizados para no deshacerse. Ya no estamos en las guerras de *Vendée*. El anacronismo del Estado mantiene la fronda que está soportando. No hay que olvidar nunca que la primera aspiración del hombre actual, perdido como está en la formidable conmoción de este siglo, es la de recobrar su identidad. Volará los muros antes de asfixiarse. El deber de los responsables es mantener firme al país para defender su cohesión: y eso no lo conseguirán sin flexibilizar las instituciones”. Respecto de los Departamentos y Territorios de Ultramar, sostuvo: “Cada departamento, cada territorio, tiene su personalidad. Pero todos padecen los mismos males. (Esto es) La obsesionante dominación de París por medio de una administración que sigue siendo colonial. La desenfrenada explotación de los hombres y de los bienes por las grandes empresas metropolitanas o multinacionales. Fue Bernard Pons, secretario general del RPR, quien hizo notar recientemente que las promesas no mantenidas y las decisiones sin continuación habían atizado la cólera de las poblaciones. Si profundizase en su análisis, descubriría que esa situación no es fruto del azar o de una gestión desafortunada, sino que se desprende de unas estructuras económicas y políticas inadecuadas”. En cuanto a su propuesta, Mitterrand declaró lo siguiente: “Para los departamentos de Ultramar los socialistas proponen que cada uno de ellos elija una asamblea única, denominada consejo departamental, por medio de la proporcionalidad de la lista,

y que detentaría los poderes y las competencias de los actuales consejos regionales. Esta asamblea sería el ejecutivo de los asuntos locales, elaboraría el plan de desarrollo aconsejada por un comité económico, social y cultural, y sería consultada por Francia antes de firmar cualquier acuerdo internacional que tuviese relación con su zona geográfica. El poder central estaría representado en ella por un comisario de la República que controlaría *a posteriori* la legalidad de los actos de la asamblea. En cuanto a los territorios de Ultramar, si quieren su independencia, como dijo De Gaulle, que la tomen. Pero se crearía una situación nueva si ya se les permitiese administrar sus asuntos sin amenaza ni coacción”.⁴⁶⁵

De forma posterior al triunfo de Mitterrand, se promulgaron y publicaron las siguientes leyes que tuvieron por objeto plasmar la descentralización: la ley N° 82-213 relativa a los derechos y libertades de los municipios, de los departamentos y de las regiones, las leyes 82-214 y 82-659 sobre organización administrativa y competencias de la Región de Córcega, la ley 83-8 sobre repartición de competencias entre los municipios, los departamentos, las regiones y el Estado, y la ley 82-1171 que reguló la organización de las regiones de Guadalupe, de Guayana, de Martinica y de la Reunión, entre otras.⁴⁶⁶

⁴⁶⁵ MARTINEZ MARIN, Antonio. Sistema Político-Administrativo y Administración Consultiva en Francia. Estudios de Derecho Público. Instituto de Estudios de Administración Local. Imprenta Fareso S.A., Madrid, 1986, págs. 47 y 48.

⁴⁶⁶ Ibid., págs. 48 y 49.

Las reformas de mayor alcance descentralizador concretadas en Francia en la década de los 80 fueron las siguientes:⁴⁶⁷

- Aquellas que transfirieron el ejecutivo departamental desde los Prefectos a los Presidentes de los Consejos Generales y Regionales, los cuales instruían los asuntos y ejecutaban las deliberaciones de los referidos Consejos.
- La que otorgó calificación legal a la Región como colectividad territorial, no obstante que estas existían desde 1972 como establecimientos públicos.
- La que estableció la elección del Consejo Regional por sufragio universal, órgano encargado de administrar la Región respectiva.
- La que ordenó la sustitución del Prefecto por el Comisario de la República, el cual representaba al Estado y al Gobierno, dirigía los servicios exteriores del Estado y detentaba el control de las colectividades territoriales estando facultado para elevar al tribunal administrativo todos aquellos actos que estimase contrarios a la legalidad.⁴⁶⁸
- La que suprimió y aligeró las tutelas administrativas y financieras sobre las entidades territoriales, así como la que suprimió las tutelas de aprobación, anulación y control de oportunidad sobre los actos jurídicos de las autoridades locales, no obstante que se mantuvo la tutela de sustitución en algunas materias como la de policía y algunos supuestos específicos

⁴⁶⁷ MARTINEZ MARIN, Antonio. Sistema, Op. Cit., pág. 52.

⁴⁶⁸ Ibid., pág. 54.

en el ámbito financiero. Esto significó la supresión de todo control *a priori* sobre los actos de las colectividades territoriales, el cual de forma previa a la reforma era ejercido por los Prefectos. En la actualidad sólo existe el control *a posteriori, ex post* o ulterior de las Cámaras Regionales de Cuentas. Además el Estado ejerce solamente un control de legalidad, debiendo éste en todo caso recurrir a la justicia administrativa para que declare la invalidez o nulidad de los actos de las entidades territoriales.⁴⁶⁹

- La que otorgó ejecutoriedad de pleno derecho a los actos jurídicos emanados de las autoridades municipales, departamentales y regionales.
- La que generó la extensión de competencias de las colectividades territoriales. En cuanto a la Región, desde 1972 debían contribuir al desarrollo económico y social. De forma posterior a 1982 ampliaron sus competencias, debiendo hacerse cargo del desarrollo cultural, científico y sanitario, así como se les adjudicó la potestad de participar en diversas fases de la elaboración del plan nacional, en la ordenación del territorio regional, en la formación de profesionales y en materia de aprendizaje donde las facultades del Estado estaban limitativamente enumeradas. En materia de obras fluviales, a las Regiones se les otorgó la facultad de para crear canales y puertos, así como atribuciones para ordenar y explotar las vías navegables y puertos que se les transfiriesen, reservándose el Estado las obras de dicha naturaleza de interés nacional. En materia de

⁴⁶⁹ MEYSON-RENOUX, Catherine. Op. Cit., pág. 59.

enseñanza pública, el Consejo Regional debía establecer y proponer al representante del Estado el esquema de provisión de colegios, institutos y establecimientos de educación especial, así como asegurar su construcción, dotación de materiales, gastos de mantenimiento y de funcionamiento. En materia de cultura estaban facultadas para disponer de bibliotecas y museos.⁴⁷⁰

Además, y tal como señalé previamente, una de las reformas trascendentales fue protagonizada por las leyes 82-214 y 82-659 que regularon la organización administrativa y las competencias de la Región de Córcega, una isla francesa ubicada en el Mar Mediterráneo a la cual se le otorgó un estatuto diferenciado respecto de las demás Regiones.

Los principales órganos administrativos que se crearon para la Región de Córcega fueron la Asamblea y el Presidente. La Asamblea se encuentra compuesta por consejeros elegidos por sufragio universal y se encuentra asistida por un Consejo económico y social y por un Consejo de cultura, de educación y del marco de vida, ambos a título consultivo. El Presidente, órgano ejecutivo de la Región, es elegido por la Asamblea de entre los Consejeros por mayoría absoluta de sus miembros. En tanto, el representante del Estado en la Región era nombrado por decreto en Consejo de Ministros y estaba encargado de los

⁴⁷⁰ MARTINEZ MARIN, Antonio. Sistema, Op. Cit., pág. 58.

intereses nacionales, del respeto de las leyes y del control administrativo.⁴⁷¹ En cuanto a las competencias y recursos de la Región, estos se caracterizaron por su reducido número, debilidad y por la dependencia decisional o de propuesta en relación a los órganos de la Administración del Estado.⁴⁷²

Además de Córcega, el legislador francés reguló de forma conjunta a las Regiones mono-departamentales de Ultramar, esto es, Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión, para años después regular también como Región a la isla de Mayotte. Cada una de estas Regiones tiene un Consejo cuyos miembros se eligen por sufragio universal y que además es asistido por un comité económico y social y por otro comité de cultura, educación y medio ambiente. El Presidente, órgano ejecutivo de la Región, también es elegido por la Asamblea de entre los Consejeros por mayoría absoluta de sus miembros.⁴⁷³

Los recursos de las entidades territoriales se componen de las dotaciones globales de funcionamiento, de equipo y de descentralización que les efectúa el Estado, de los impuestos directos y locales establecidos en beneficio de las propias entidades y de los préstamos que las mismas pueden solicitar.⁴⁷⁴ Además pueden disponer libremente de sus recursos en los términos establecidos por la ley. Las transferencias de competencias del Estado a las

⁴⁷¹ MARTINEZ MARIN, Antonio. Sistema, Op. Cit., pág. 60.

⁴⁷² Ibid., pág. 61.

⁴⁷³ Ibid., pág. 62.

⁴⁷⁴ MEYSON-RENOUX, Catherine. Op. Cit., pág. 58.

entidades territoriales deben necesariamente ir acompañadas de la atribución de recursos equivalentes a los que estaban consagrados a su ejercicio.

En la actualidad, el constituyente francés reconoce a los municipios, a los departamentos, a las regiones, a las entidades con estatuto particular y a las entidades de Ultramar como entidades territoriales que pueden decidir sobre un conjunto de competencias que pueden ejercerse de mejor manera en sus respectivos niveles. En el Parlamento las entidades territoriales son representadas por el Senado.

Conforme con la carta fundamental, las entidades territoriales detentan potestad reglamentaria para ejercer sus competencias y se administran libremente a través de Consejos elegidos por sufragio popular.⁴⁷⁵ Además, detentan la facultad de derogar disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias, en la medida que sea por una duración y fin limitados y por motivos experimentales, y que estén habilitadas por el legislador, salvo que se trate de condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad pública o de un derecho garantizado por la Constitución. Los principios fundamentales que rigen a estas entidades deben ser regulados por el legislador nacional, así como las competencias de las mismas y sus ingresos.

⁴⁷⁵ MEYSON-RENOUX, Catherine. Op. Cit., pág. 57.

Por su parte, en las entidades de Ultramar las leyes y reglamentos pueden ser objeto de adaptaciones debido a las características y obligaciones particulares de dichas entidades, pudiendo las adaptaciones ser acordadas con las mismas entidades en los asuntos en que ejerzan competencias. Además, pueden estar facultadas para que establezcan reglas en un número limitado de materias de ley o de reglamento, en tanto no se refieran ni a nacionalidad, ni a derechos cívicos, ni a garantías de libertades públicas. Tampoco pueden referirse a estado y capacidad de las personas, organización de la justicia, derecho y procedimiento penal, política exterior, defensa, seguridad, y orden público, moneda, crédito y cambios ni a derecho electoral. Finalmente, cada una de las entidades de ultramar tiene un estatuto regulado por ley orgánica previo dictamen de la asamblea deliberante de la colectividad, en el cual deben señalarse las condiciones en que son aplicables las leyes y reglamentos, sus competencias, las normas de organización y funcionamiento de sus instituciones, el régimen electoral de la asamblea deliberante y las condiciones bajo las cuales sus instituciones deben ser consultadas sobre los proyectos y disposiciones de ley y los proyectos de ordenanza o decretos que incluyan disposiciones particulares a la entidad.

Finalmente, en cada una de las entidades territoriales de la República, el representante del Estado, que lo es también de cada uno de los miembros del Gobierno, tiene la misión de velar por los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto de las leyes. Este representante del Estado es

nombrado por el Presidente de la República. De igual forma el Jefe de Estado es quien debe nombrar a los representantes del mismo en las Entidades de Ultramar y en Nueva Caledonia.

Conclusiones

El proyecto de reforma constitucional que permitiría la elección democrática de los Intendentes Regionales y que fue ingresado por el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet al Congreso Nacional, Boletín N° 9.834-06, ha experimentado una serie de críticas cuyas respuestas sirven de base para verificar o desvirtuar la primera parte de la hipótesis planteada en la presente memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, esto es, que la figura del Intendente en Chile si bien relevante a lo largo de su historia en el fenómeno de la descentralización del país, no constituye el factor crucial para cumplir con el mandato del artículo 3° de la Constitución Política, no alterando la reforma en su sistema de nombramiento la forma jurídica del Estado.

En primer lugar, a través de la editorial del diario La Tercera del día 20 de diciembre del año 2014, fue criticada la idea de elección democrática de los Intendentes, aduciéndose lo siguiente: “La elección de los intendentes altera el régimen existente, pues si bien su rol esencial –administrar la región- no cambia, en su ejercicio pasarían de ser representantes del Presidente de la República a recibir un mandato de los votantes. Para ello, es indispensable que se determine un ámbito claro de competencias y autonomía en la administración de los recursos, lo que es más propio de un régimen federal. Por el contrario, mantener el sistema unitario con la elección de las autoridades regionales puede generar tensiones difíciles de resolver y demuestra los peligros de una reforma en este

sentido. La propuesta que el intendente deba celebrar un contrato que determine el marco de su gestión no hace sino reconocer la existencia de dichas tensiones y pretende constituir una solución que de coherencia a lo que en el hecho constituye un híbrido entre dos sistemas institucionales. Pero es una fórmula controversial, pues si el intendente es electo y goza de apoyo popular en su región, será difícil forzarlo a suscribir un acuerdo que no comparta, lo que pudiera ser fuente de tensiones aún mayores. Por otra parte, si no se cumple con el contrato, no se advierte qué sanciones podrían aplicarse a una autoridad que rinde cuentas ante su electorado. En suma, queda en evidencia que establecer la elección de los intendentes ofrece serios inconvenientes, y que la verdadera propuesta que deberían justificar sus impulsores es si es conveniente para el país transitar hacia un régimen federal".⁴⁷⁶

Pues bien, el proyecto elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional que fue ingresado el día 5 de enero de 2015 al Congreso Nacional propone la división o fisión de la actual figura del Intendente Regional en dos autoridades, esto es, en un Gobernador Regional y en un Intendente Regional.

El Gobernador Regional sería designado por el Presidente de la República, su representante natural e inmediato en la Región, a quien le correspondería ejercer sus funciones con arreglo a las leyes y a las instrucciones

⁴⁷⁶ ELECCION de Intendentes. La Tercera, Santiago, Chile, 20 de diciembre de 2014, pág. 6, Editorial.

del Jefe de Estado, estando a cargo de la coordinación, la supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la Región y que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio. En virtud de la reforma, la Gobernación Provincial pasaría a ser un órgano desconcentrado del Gobernador Regional. Además, según ha informado la SUBDERE, el Gobernador Regional estaría a cargo del control del orden público, de extranjería y de las emergencias.

Por su parte, el Intendente Regional sería elegido a través de sufragio universal directo y cumpliría la función de ser el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, organismo a cargo de la Administración Superior de cada Región que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la misma. En su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional, el Intendente presidiría el Consejo Regional y estaría a cargo de la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la Región, que dependan o se relacionen con el Gobierno Regional. Esta reforma eliminaría a su vez la figura del Presidente del Consejo Regional, lo cual a mi juicio es razonable, ya que la figura del Presidente del Consejo fue creada con el objeto de privar al Intendente designado por el gobierno central de la facultad de presidir el Consejo Regional. Con la reforma propuesta, el representante del Presidente de la República carecería de toda facultad e injerencia en el Gobierno Regional,

detentando la totalidad de dichas facultades el Intendente electo por la propia ciudadanía de la Región, por lo que desaparece la razón que motivó la separación de funciones entre el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y quien preside al Consejo Regional.

La crítica que se esboza en relación a la afectación de la forma de Estado que implicaría la reforma expuesta, aduciéndose incluso que ésta ocasionaría iniciar el tránsito hacia una forma de Estado Federal, carece absolutamente de fundamentos, toda vez que no se avizora como la elección democrática de la figura del Intendente en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional podría implicar que nos encontremos frente al surgimiento de un Estado Federal. En efecto, tal como expuse en el capítulo primero, los elementos que caracterizan a un Estado Federal son la pluralidad de poderes constituyentes, lo cual implica la coexistencia de un conjunto de Estados miembros que pueden dictar sus propias Constituciones respetando por cierto lo dispuesto por la Constitución Federal, respecto de la cual también concurren a su formación. Además, implica la existencia de diversos ordenamientos jurídicos procedentes de distintas fuentes normativas, así como el ejercicio de parte de la soberanía por el Gobierno Federal y de parte de la soberanía por los Gobiernos locales, la detentación de poderes ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales propios por cada una de las entidades territoriales estatales que componen la federación y la existencia de poderes de igual naturaleza a nivel federal. Sin embargo, la reforma propuesta por el Gobierno sólo se limita

a transformar un órgano que a la fecha es desconcentrado del Presidente de la República, en el ejecutivo de un órgano territorialmente descentralizado como es el Gobierno Regional, privando así de injerencia al Ejecutivo nacional sobre estos últimos, tal como ocurre en el ámbito municipal, donde los Alcaldes y Concejales son elegidos a través de sufragio universal y popular directo en cada comuna, careciendo ambas figuras de superiores jerárquicos y en definitiva de control político por parte de las autoridades políticas del Estado. De esta manera los Gobiernos Regionales pasarán de ser -y aquí empleo la terminología del profesor Tarcisio Oviedo Soto- órganos autoritariamente descentralizados a ser órganos democráticamente descentralizados, puesto que el Gobierno central ya no tendrá injerencia sobre éstos a través de su representante o agente en la Región.

Si bien es cierto que algunos podrían sostener que en el proyecto federal chileno del año 1826 se contemplaba efectivamente que los Intendentes fuesen electos a través de sufragio universal por los ciudadanos con derecho a voto de las respectivas provincias, en el segundo capítulo expuse cuáles eran las características esenciales del modelo propuesto en dicho proyecto, esto es, la potestad constituyente que detentaban las provincias, tanto para dictar sus propias Constituciones como para aceptar o rechazar la Constitución Federal, así como la existencia de autoridades federales y autoridades provinciales que tendrían sus propios ámbitos de competencia en materias de gobierno, tal como ocurre en los modelos federales comparados que fueron analizados, y

ninguna de dichas características concurre o se genera a raíz de la reforma de elección democrática de Intendentes propuesta por el Ejecutivo, por lo que no es bajo ningún punto sostenible que el ordenamiento jurídico chileno se encuentre transitando hacia un modelo de Estado federal, sino que sólo hacia una efectiva descentralización regional conforme lo dispone y permite el artículo 3° de nuestra Carta Fundamental.

Descartando así que transitemos hacia el federalismo, y a la luz de lo expuesto en los capítulos primero y tercero de la presente investigación, ¿sería posible sostener entonces que la reforma de elección democrática de Intendentes introduzca una forma de Estado Regional? La respuesta sigue siendo negativa, toda vez que no se cumple con ninguno de los requisitos o características de la referida forma jurídica de Estado, ya que las Regiones en nuestro país carecen de personalidad jurídica propia puesto que ni siquiera son consideradas como entes territoriales, detentando personalidad jurídica sólo el órgano encargado de la Administración superior de las mismas. Carecen también de potestad legislativa, por lo que en la concepción del profesor Juan Ferrando Badía, éstas no cumplen con los requisitos necesarios para configurar Regiones en el marco de un Estado Regional. Es más, en la clasificación expuesta por el mismo académico y a la que hice referencia en el capítulo primero, nuestras Regiones ni siquiera serían propiamente descentralizadas, ya que no constituyen personas morales de derecho público, sino que son sus entes rectores los que detentan dicha característica,

configurando así a lo sumo Regiones Administrativas Generales que delimitan al ámbito territorial competencial de las autoridades y funcionarios que operan en la misma. Cabe recordar que, tal como fue expuesto en el capítulo segundo, en la discusión parlamentaria de la ley 19.097 se les negó expresamente a las Regiones la posibilidad de detentar personalidad jurídica de derecho público, sosteniéndose por los detractores de dicha idea que aquella podría atentar en contra de la unidad del Estado, lo cual conforme quedó demostrado al exponer el modelo colombiano y el modelo francés de descentralización, es una crítica carente de sustento, puesto que siendo ambos Estados Unitarios, reconocen expresamente personalidad jurídica y patrimonio propio a sus entidades territoriales y no sólo a sus órganos administradores como ocurre en nuestro país.

En virtud del análisis efectuado, sostengo que no es un factor determinante desde el punto de vista de los requisitos y condiciones necesarios para conformar un Estado Federal o uno Regional, el hecho de que el Intendente sea elegido mediante sufragio universal o designado por la autoridad central, y me es forzoso concluir de la presente investigación que la forma jurídica del Estado chileno no se verá afectada en lo absoluto por el proyecto de reforma constitucional que pretende establecer el mecanismo de elección democrática de los Intendentes Regionales, derogando la designación de los mismos por parte del Presidente de la República.

Sin embargo, esto no quiere decir que la reforma sea inocua o que nos encontremos frente a un nuevo caso de reformismo *lampedusiano* o *gatopardista*, pues tal como expondré a continuación, esta reforma sí genera un cambio de suma relevancia en nuestra institucionalidad, y es que implica que finalmente la figura autoritaria del Intendente Borbónico que hemos mantenido desde la época colonial será superada –lo cual explicaré a continuación- y reemplazada por una de raigambre democrático, situación acorde a nuestra carta fundamental que en su artículo 4° dispone que Chile es una república democrática, por lo que la eliminación de éste enclave autoritario no hace más que cumplir con el mandato constitucional señalado.

Siguiendo con las críticas que se han efectuado al proyecto de reforma del Gobierno, con fecha 18 de enero de 2015, a través del cuerpo de reportajes del diario El Mercurio,⁴⁷⁷ se publicaron las entrevistas realizadas a una serie de personalidades catalogadas como “líderes regionales”, que manifestaron diversas opiniones respecto del proyecto elaborado por la SUBDERE. Por ejemplo, el ex - diputado y ex rector de la Universidad Adolfo Ibáñez, don Gonzalo Ibáñez Santa María, sostiene que la elección democrática de Intendentes “no tendrá mayor incidencia”. Por su parte, don Jorge Martínez, director ejecutivo del *think tank* regional “Piensa” de Valparaíso, expuso que el

⁴⁷⁷ LAS “voces regionales” analizan las deficiencias y puntos altos del proyecto de ley que establece la elección popular de Intendentes. El Mercurio, Santiago, Chile, 18 de enero de 2015, D8 y D9.

proyecto le resulta decepcionante debido a la creación de la figura del Gobernador Regional, ya que se derivaría en un “gobierno bicéfalo” y en su opinión el Intendente electo “tenía que ser una figura equivalente a un presidente de la región y que tuviera el mando. Pero en el proyecto en verdad se está creando un monstruo con dos cabezas”. En el mismo sentido se pronunció don Alejandro Kusanovic, presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio de Magallanes y Consejero Regional de la misma Región, manifestando que “esto es desastroso, ya que en el fondo está quedando un monstruo con dos cabezas. ¿Al final quién es el que manda? ¿El Intendente elegido o el Gobernador Regional?”. Por su parte, el ex – senador y ex – intendente de Coquimbo don Renán Fuentealba Moena ha esbozado una crítica de orden semántico, sosteniendo que “el representante del Presidente de la República sólo cambió de nombre, ya que ahora se llamará Gobernador Regional y se pregunta si ¿no sería más lógico que el representante desconcentrado del Presidente siguiera llamándose Intendente y que el ejecutivo del Gobierno Regional se denominara Gobernador Regional?”.

Tal como ya lo señalé precedentemente, y estando en absoluto y total desacuerdo con los entrevistados citados en la nota de prensa, el proyecto de reforma constitucional elaborado por el Gobierno no es inocuo como tampoco es efectivo que no tendrá mayor incidencia, puesto que con la elección democrática del Intendente a través de sufragio universal se pondrá fin a un

resabio borbónico que hemos conservado en nuestra institucionalidad y que proviene desde la época previa a nuestra independencia nacional. Si bien es cierto que no es posible sostener que la figura del Intendente se ha mantenido inmutable desde su implantación en nuestro país, la institución en comento ha perdurado en algunos de sus aspectos esenciales de acuerdo a lo expuesto en el capítulo segundo de esta investigación. En efecto, y recapitulando desde una perspectiva histórica, su implementación obedeció a una política que tuvo por objeto mejorar la administración de los virreinos y de las capitanías generales en un proceso de afianzamiento del poder central contra el autonomismo administrativo y político de los cabildos y de las diversas entidades regionales. En segundo lugar, el Intendente siempre fue un funcionario de exclusiva confianza del poder central, ya fuera éste el Rey de Francia, el Monarca de la Corona española, el Director Supremo o el Presidente de la República en nuestro período como República independiente, exceptuando por cierto el período de ensayos constitucionales en el que se planteó la elección democrática del mismo a través de sufragio, lo cual jamás se logró materializar. Y, en tercer lugar, sus funciones fueron siempre de naturaleza administrativa, siendo diversas en sus inicios, puesto que abarcaban las ramas de justicia, policía, guerra y hacienda.

Pues bien, los primeros cambios experimentados por la figura del Intendente de provincia con el advenimiento de la República Portaliana tuvieron relación con las funciones del mismo. Una República inspirada, entre otros, por el principio de separación de los poderes, no podía tolerar que un agente del

Ejecutivo detentara facultades jurisdiccionales, por lo que fueron suprimidas sus potestades relacionadas con la jurisdicción administrativa, teniendo vedado ejercer funciones pertenecientes al Poder Judicial. Posteriormente, y ya hacia el fin de la vigencia de la Constitución de 1833, había perdido sus facultades en materia de Guerra y Hacienda, debido a la profesionalización del Ejército y a la creación de la Dirección General de Impuestos Internos. Además, se despidió de sus facultades de tutela reglamentaria y presupuestaria sobre los municipios, siendo estos últimos al día de hoy en nuestro país absolutamente autónomos en el plano financiero, administrativo y reglamentario, además de ser sus autoridades democráticamente electas. En la actualidad, el Intendente Regional en cuanto representante del Presidente de la República sigue detentando algunas de las funciones de Justicia y Policía que ejercía el Intendente borbónico, a saber, vela por el orden público y la tranquilidad en la Región, debe fiscalizar y supervigilar a los servicios públicos que operan en la Región y debe dar cuenta al Presidente de la República de las faltas que notare en la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial en la Región. Además, en cuanto órgano ejecutivo del Gobierno Regional es posible sostener que aún ejerce la función de policía de fomento, la cual es homologable al deber de encargarse del desarrollo económico, social y cultural de la Región.

Con la reforma propuesta por el Ejecutivo a través de la cual se pretende elegir democráticamente al Intendente, privando de injerencia al Ejecutivo central sobre los Gobierno Regionales a través de su agente territorial, la figura

borbónica terminaría por desaparecer producto de la eliminación de sus últimos aspectos esenciales. En efecto, sumándose a la pérdida total de sus facultades en materia de Guerra y Hacienda y a la supresión absoluta de la tutela reglamentaria y financiera sobre los municipios, el Intendente dejaría de ser un agente del Presidente de la República, por lo que ya no lo representaría, desapareciendo consecuentemente el control o la influencia que ejercía el poder central en los órganos colegiados descentralizados encargados de la Administración superior de la Región, por lo que por primera vez en nuestra historia republicana, la Administración de las mayores divisiones territoriales de nuestro país se encontraría a cargo de organismos absolutamente descentralizados en su vertiente administrativa, además de ser generados democráticamente en su totalidad. Cabe señalar que esto ni siquiera ocurrió con la Constitución de 1828, en la cual, si bien el Intendente era propuesto por las Asambleas provinciales, igualmente era designado por el Presidente de la República. De esta manera es forzoso concluir que la reforma no es inocua, sino que es sustancial, trascendental e inédita en la historia político institucional de nuestro país.

Ahora bien, podría sostenerse que la creación del Gobernador Regional como funcionario que representará al Presidente de la República en la Región sería precisamente la razón por la cual la reforma propuesta por el Ejecutivo sería inocua o "*Lampedusiana*", puesto que perviviría en esta figura el viejo Intendente borbónico utilizando sólo una nueva denominación. Esta crítica es a mi juicio del

todo incorrecta, puesto que la existencia de agentes del poder central en los territorios en que se divide un Estado o República, de manera coetánea a la existencia de órganos ejecutivos propios de la Región, no sería exclusiva de nuestro país, pues tal como expuse en el capítulo tercero, tanto el modelo francés, como el italiano y el español contemplan dicha figura en sus ordenamientos jurídicos, y aun así son países que detentan altos grados de descentralización incluso política, mucho más amplios por cierto que nuestro modelo de descentralización administrativo. En efecto, en España se contempla la existencia del Delegado de Gobierno, en Francia la del Prefecto y en Italia opera el Comisario de Gobierno, todos agentes del Ejecutivo central en las Comunidades Autónomas y en las Regiones respectivamente, en tanto que en dichas entidades territoriales se contempla la existencia de órganos ejecutivos elegidos democráticamente, ya sea a través de sufragio universal directo o indirecto, a saber, el Presidente de las Comunidades Autónomas españolas, el Presidente de las Regiones italianas y el Presidente de los Consejos Regionales franceses, los cuales representan a las entidades territoriales señaladas, en tanto que los agentes del Ejecutivo central en estas entidades detentan principalmente funciones de dirección y supervisión de todos los servicios de la Administración del Estado central y sus Organismos públicos situados en el respectivo territorio, debiendo coordinar sus actividades con las autoridades comunitarias o regionales respectivamente.

Teniendo en consideración lo expuesto, cabe preguntarse ¿Es deseable esta coexistencia entre ambas figuras en nuestro país? A mi juicio sí lo es, puesto que parece ser razonable la existencia de un representante político del poder central que supervigile, fiscalice y coordine el correcto ejercicio de las funciones desarrolladas por los servicios y órganos administrativos dependientes del mismo poder central que operan de manera desconcentrada o funcionalmente descentralizada en cada una de las regiones. Además, es razonable que el Gobernador Regional conserve las funciones de mantener el orden público en la Región y de velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del poder judicial, puesto que dichas funciones competen al Presidente de la República conforme lo disponen los artículos 24 y 32 N° 13 de la Constitución, funciones que cumplen cada Región y Provincia precisamente a través de los gobernadores provinciales y eventualmente de los gobernadores regionales.

De lo contrario, si se suprimiese la figura del representante o agente del ejecutivo central, las atribuciones ejercidas por estos recaerían en el ejecutivo regional que es electo democráticamente en cada entidad territorial, tal como ocurre con los Gobernadores del modelo argentino y del modelo colombiano expuestos en el capítulo tercero. Esta situación, tal como lo planteé al referirme a los respectivos modelos comparados, generaría un problema de legitimidad que considero indeseable y pernicioso, puesto que el órgano ejecutivo de las entidades territoriales en estos países es un funcionario que vela por los intereses del respectivo territorio y al mismo tiempo por los intereses del poder central del

cual es representante, lo cual en ocasiones puede llegar a ser incompatible, deslegitimando a la autoridad ejecutiva territorial frente a su electorado, toda vez que dicha autoridad es elegida por los ciudadanos que habitan en la división o entidad territorial para representarlos ante el gobierno nacional, pero a la vez, en estos modelos, la referida autoridad representa también al poder central en el territorio. Dicho esto, cabe preguntarse ¿Qué ocurrirá en aquellos casos en que el interés del poder central se oponga al interés de la división territorial como podría ocurrir a modo ejemplo, frente a la construcción de una obra pública que abarque más de una Región, y por lo tanto de interés nacional, que genere serios perjuicios a los habitantes de la misma? ¿Qué deber de representación primará en dicha oportunidad? Si primase la representación del poder central, el Ejecutivo territorial perderá legitimidad frente a sus electores, y si prima la representación de la Región, el Ejecutivo territorial incurriría en una ilegalidad y en una inconstitucionalidad manifiesta, puesto que estaría incumpliendo su deber de representación del gobierno central. Esta es la razón por la cual considero apropiada la creación del Gobernador Regional como representante del Presidente de la República, siendo esencial ante todo que no se le otorgue ninguna potestad tutelar respecto del Gobierno Regional, y a efectos de no generar conflictos de competencia con éste último, que se delimiten adecuadamente las funciones y competencias de cada uno, lo cual por cierto es una cuestión de *lege ferenda*.

A continuación, procederé a explicar la razón por la cual la fisión del actual Intendente designado en un Gobernador Regional y en un Intendente electo no implica crear un “monstruo de dos cabezas”, sino que genera el efecto absolutamente inverso. En efecto, y tal cual expuse en el capítulo segundo, durante la vigencia de las Constituciones de 1833 y de 1925, el Intendente estuvo a cargo del gobierno interior y de la administración de las provincias en que se dividía el país, tal como lo hacía el Intendente borbónico en la época colonial. Fue sólo con la Constitución de 1980 y con la creación de los Gobiernos Regionales cuando se pretendió adjudicar el gobierno y la administración de la región a órganos diversos, a saber, al Intendente y a los GORE, los cuales son organismos administrativamente descentralizados generados democráticamente a través de sufragio popular. Sin embargo, tal como ya expuse, el órgano ejecutivo del GORE es y ha sido desde su creación el Intendente regional, agente del gobierno central, que es precisamente a lo que se pretende dar fin con la reforma, razón por la cual desde la creación de estos entes colegiados regionales hasta el día de hoy el Intendente se ha comportado como una entidad bicéfala, representando al poder central y representado al Gobierno regional, aunque ésta última representación ha quedado en entredicho, puesto que jamás velará realmente por los intereses del Gobierno Regional en los casos en que estos se opongan en alguna medida a la voluntad o intereses del poder central, del cual el Intendente depende absolutamente ya que es un cargo de exclusiva confianza. De concretarse la reforma que fisiona la actual figura del Intendente en un

Gobernador Regional designado por el Presidente de la República y en un Intendente Regional electo democráticamente se pondría fin a esta situación institucionalmente anómala.

Al cuestionamiento relativo a quién “mandaría” en la Región, la respuesta es simple, y es que cada uno ejercerá sus facultades dentro de sus respectivas atribuciones y órbitas de competencia, debiendo coordinar su actuar en aquellos asuntos en que la acción conjunta sea requerida, como ocurre con todos los órganos de la administración en virtud del principio de coordinación que los rige, y debiendo acudir a las respectivas instancias de resolución de contiendas de competencia en el evento de que se produzca una situación de dicha naturaleza. En cuanto a la denominación, resulta razonable que el representante del Presidente de la República adquiera la denominación de Gobernador Regional, puesto que a su vez será el superior jerárquico del Gobernador Provincial. Si el representante del Ejecutivo central mantuviese la denominación de Intendente y el órgano ejecutivo del Gobierno Regional pasase a denominarse Gobernador, se generaría una confusión innecesaria, toda vez que existiría un Gobernador designado en el ámbito provincial y uno democráticamente electo en el ámbito regional.

Dicho esto, y habiendo concluido que la reforma no afecta la forma jurídica del Estado chileno y que no es inocua ni inadecuada por las razones expuestas, cabe preguntarse ¿es una reforma suficiente para sostener que hemos

alcanzado nuestro máximo grado de descentralización administrativa que permite el artículo 3° de la Constitución nacional? Desde esta perspectiva, esta reforma, si bien necesaria y trascendente, por sí sola es insuficiente, ya que no aborda la transferencia de competencias y servicios desde el Estado central hacia los Gobiernos Regionales, cuestión de la que sí pretende encargarse el proyecto de ley N° 115-359 del 12 de septiembre del año 2011 y que se tramita actualmente en el Congreso Nacional. Si bien el análisis de este proyecto de ley excede el objetivo de la presente investigación, a la luz de los antecedentes expuestos en los tres capítulos precedentes es posible establecer cuáles son los requisitos o condiciones con que deben cumplir los Gobiernos Regionales para poder afirmar que las Regiones han alcanzado una plena descentralización territorial administrativa: en primer lugar, deben estar dirigidos e integrados por miembros elegidos por sufragio popular, ya sea directo o indirecto, sin injerencia alguna de la autoridad política central. En segundo lugar, el representante del ejecutivo central en la Región no debe poseer ninguna potestad tutelar sobre el Gobierno Regional. En tercer lugar, deben ejercer atribuciones administrativas propias contempladas en la ley y amparadas por la Constitución. En cuarto lugar, deben detentar potestad reglamentaria en la cual no intervenga la autoridad política central. En quinto lugar, deben tener patrimonio propio y autonomía presupuestaria y financiera, teniendo la facultad de adquirir bienes propios y un ítem garantizado por la ley de presupuesto. Finalmente, debe reconocérsele personalidad jurídica y patrimonio propio a las Regiones como entidades

territoriales y no sólo al Gobierno Regional que la administra, con el objeto de sincerar el hecho relativo a que los intereses de una comunidad regional no siempre coincidirán con el interés de la Nación, lo cual no implica en lo absoluto afectar la unidad del Estado, tal como se ha demostrado en el modelo colombiano y en el modelo francés de descentralización.

¿Implica la falta de control político sobre las autoridades regionales o locales que éstas estarán exentas de todo control en el ejercicio de sus atribuciones? En lo absoluto, toda vez que los órganos generados regional y localmente seguirán sujetos al control técnico de organismos como la Contraloría General de la República y sus actos al control jurisdiccional de los Tribunales ordinarios y especiales de la República, siendo además deseable a mi juicio que se implemente la institución de la revocatoria o *recall* respecto de este tipo de autoridades a efectos de fortalecer el control por parte del electorado. De esta manera, sostengo que existen las herramientas para superar el temor a los caudillismos locales que pueden generar estas autoridades, y que desde los inicios de nuestra República se han esgrimido como excusas para no avanzar en la efectiva descentralización del país.

Habiendo analizado el desarrollo histórico del instituto intendencial en nuestro país, las atribuciones de los mismos y de los órganos colegiados descentralizados de origen regional, los modelos comparados en materia de descentralización y los conceptos elaborados por la literatura en esta materia,

puedo concluir que el Intendente en nuestro país ha sido relevante en la distribución territorial del poder a lo largo de nuestra historia, actuando como una herramienta del poder político central y siendo un síntoma del centralismo heredado de nuestro período colonial, mas la elección democrática del mismo no altera la forma jurídica del Estado ni es el paso final para instaurar de manera definitiva la autonomía administrativa y financiera de las regiones, sino que es esencial que estas gocen de funciones y potestades propias atribuidas por el ordenamiento jurídico, sin injerencia ni tutela alguna por parte de la autoridad política central, por lo que he verificado la primera parte de la hipótesis planteada.

En cuanto a la segunda parte de la hipótesis planteada, esto es, que bajo ciertas condiciones la creación de Territorios Especiales podría alterar la forma jurídica del Estado chileno, para verificar o desvirtuar la misma todo dependerá de la estructura, funciones y facultades que se pretendan adjudicar a los referidos territorios en sus respectivos Estatutos, a la posición o teoría que se adopte o defienda en relación a la naturaleza jurídica del Estado Regional y a los elementos que configuran y caracterizan a las Regiones de éste último. Desde ya afirmo que los Territorios Especiales no dan cabida bajo ningún respecto a una forma de Estado Federal, por las razones que ya expuse a propósito de la reforma en el mecanismo de elección del Intendente Regional.

Pues bien, tal como sostuve en el capítulo segundo, al exponer y analizar la reforma constitucional que incorporó a los Territorios Especiales a nuestro

ordenamiento jurídico, los legisladores de manera consistente y reiterada recurrieron a los conceptos de autonomía y descentralización para caracterizar a estas nuevas entidades, especificando algunos de ellos que se referían a una descentralización administrativa y financiera. Voy a asumir que los legisladores utilizaron dicho término no en el sentido que lo utiliza el profesor Juan Ferrando Badía, sino que, en un sentido más estricto, donde la autonomía no implica detentar potestades legislativas, sino que competencias administrativas, reglamentarias y financieras propias, no sujetas al control político de la autoridad central, y ejercidas además por autoridades democráticamente electas, facultadas para relacionarse directamente con el Poder Ejecutivo del Estado.

La opinión de los legisladores en su mayoría entronca con la del Ministro del Interior de la época don Andrés Zaldívar, quien también recurrió el término autonomía, diferenciándose en este punto de la postura de la SUBDERE de aquel entonces doña Claudia Serrano, quien manifestó que el proyecto pretendía dotar de una estructura administrativamente desconcentrada a las autoridades isleñas sin emplear el concepto de autonomía. Además, algunos de los legisladores manifestaron su opinión de ponerse a tono con las legislaciones comparadas que reconocen estatutos especiales a los territorios de ultramar, apartándose de lo sostenido en el proyecto del Gobierno, en el cual se manifestó que se consideraba pertinente hacer referencia a algunos modelos comparados sin pretender replicar dichas experiencias en nuestro país.

Entonces, de acuerdo con la historia de la ley y a lo expuesto en el capítulo segundo, los Territorios Especiales podrían ser definidos como entidades territoriales que con la dictación de sus correspondientes estatutos de organización, serán excluidos y diferenciados de nuestro actual modelo de descentralización y desconcentración regional y provincial, con el objeto de generar una alta desconcentración administrativa en las autoridades que representen al Ejecutivo, en los cuales además sus autoridades democráticamente electas gozarán de autonomía administrativa, reglamentaria y financiera para el mejor desarrollo social, económico y cultural de las entidades, estando facultadas para relacionarse con el Gobierno central, ya sea directamente, ya sea a través del representante del mismo en la entidad.

En esta materia, creo necesario señalar que el borrador del Estatuto de Juan Fernández presentado por la SUBDERE durante la discusión legislativa adolece de un craso error, y es que si se pretende que las autoridades del archipiélago se sigan relacionando con las autoridades políticas de la Región de Valparaíso y no directamente con el Gobierno central, se estaría desatendiendo a uno de los objetivos esenciales que motivó la creación de los Territorios Especiales, esto es, que se relacionen directamente con el Ejecutivo central debido a la incapacidad demostrada de la autoridad regional de incorporar adecuadamente a las islas oceánicas dentro de nuestro modelo de regionalización, que ha resultado ser absolutamente insuficiente respecto los territorios insulares.

Ahora, no habiéndose dictado a la fecha ninguna de las LOC que regulan sus estatutos especiales, cabe analizar que modelos de gobierno y de administración podrían contemplar dichos estatutos. De lo sostenido por gran parte de los legisladores y por los representantes del Ejecutivo en la discusión parlamentaria de la ley 20.193, y a pesar de la negativa inicial del proyecto en cuanto a replicar experiencias comparadas, las estructuras gubernativas y administrativas de ambos territorios podrían ser similares a los regímenes de gobierno y administración de las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, a los territorios insulares de Francia en Ultramar o a los Distritos Especiales del modelo colombiano, puesto que, tal como se pudo apreciar en el capítulo tercero de esta investigación, ninguna de dichas entidades detenta potestades legislativas –y tampoco constituyentes por cierto- por derecho propio. En general, dichas entidades se caracterizan por detentar potestades administrativas y reglamentarias que no están sujetas al control directo del poder político central, por gozar de autonomía financiera, de facultades para desempeñar funciones públicas y de autoridades propias democráticamente electas que a lo sumo deben coordinarse con la autoridad que representa al Ejecutivo central en el territorio. Además, tanto en el modelo francés como en el modelo colombiano, sus Estatutos especiales se encuentran contenidos en leyes elaboradas por el legislador nacional, de igual forma como lo contempla el modelo chileno, en el cual los Estatutos tendrán el rango de LOC. En cuanto a los casos de Ceuta y Melilla la situación no es diferente, puesto que, si bien son consideradas como

Autonomías, en España son las únicas que no elaboran sus propios Estatutos especiales y además son las únicas que no detentan potestades legislativas, o sea, gozan de una autonomía restringida, que es el concepto que he asumido emplearon los legisladores nacionales durante el debate parlamentario. Además, ambas ciudades españolas constituyen Autonomías monomunicipales, o sea, estructuradas sobre una sola comuna, donde las autoridades comunales no sólo detentan las potestades tradicionales, sino que además gozan de las facultades y competencias que usualmente detentan los niveles territoriales superiores, por lo que es un modelo razonable a aplicar en territorios insulares y aislados de baja densidad poblacional, máxime si con el proyecto se pretendía además fortalecer las atribuciones de los municipios.

A la luz de lo expuesto, sostengo que la creación de los Territorios Especiales insulares en nuestro ordenamiento jurídico implica un reconocimiento tácito o implícito de autonomías territoriales restringidas. ¿Significa esto que se ha modificado nuestra forma jurídica del Estado? La respuesta dependerá de la tesis que se sostenga conforme expondré a continuación.

Si se asume que el Estado Regional es una forma de Estado Unitario, conforme a la tesis expuesta en el capítulo primero, habría que concluir que el Estado Unitario chileno se ha mantenido inmutable a pesar de la reforma en comento, por lo que la segunda parte de la hipótesis sería desvirtuada.

Si se sostiene que el Estado Regional tiene una naturaleza propia y diferenciada del Estado Unitario, tal como lo propone el profesor Juan Ferrando Badía, los Territorios Especiales chilenos no podrían ser categorizados como Regiones de un Estado Regional, puesto que de acuerdo con el profesor Ferrando, las Regiones deben detentar al menos potestades de naturaleza legislativa y la facultad de poder dictar sus propios estatutos, lo que no ocurre en el modelo chileno, por lo que la segunda parte de la hipótesis una vez más sería desvirtuada.

Sin embargo, los requisitos exigidos por el profesor Ferrando Badía no son cumplidos por todas las entidades territoriales que gozan de autonomía en la legislación comparada conforme ya lo he expuesto precedentemente.

A mi juicio, es posible sostener que existen dos conceptos de Autonomía, uno restringido y otro amplio. El concepto restringido es aquel empleado por las legislaciones comparadas para referirse a ciertas entidades territoriales que gozan de potestades administrativas, reglamentarias y financieras que no se encuentran sujetas al control político de la autoridad central, mas no gozan de potestades legislativas ni pueden otorgarse su propio estatuto. El concepto amplio es aquel utilizado por las legislaciones comparadas para caracterizar a las entidades territoriales que, junto a los elementos ya señalados, gozan de autonomía legislativa y pueden otorgarse su propio estatuto, sin perjuicio de que posteriormente éste deba ser visado por el Tribunal Constitucional. Atendiendo a

esta clasificación, existirían dos modelos de Estados Regionales, a saber, los que contemplan la existencia de entidades territoriales que gozan de autonomía amplia y los que contemplan la existencia de entidades territoriales que gozan de autonomía restringida. Dentro de los primeros ejemplos se encontrarían las Comunidades Autónomas de España y las Regiones de Italia, en tanto que dentro del segundo grupo se encontrarían las Regiones francesas de Ultramar y los Distritos Especiales colombianos. De esta manera, los Territorios Especiales chilenos serían parte de este segundo grupo.

Dicho esto, podría sostenerse entonces que la creación de los Territorios Especiales implica vulnerar el artículo 3° de la carta fundamental, deviniendo estos en inconstitucionales, puesto que se pretendería introducir entidades territoriales ajenas al modelo de Estado Unitario. Al respecto, sostengo que la respuesta es negativa, por las dos razones que paso a exponer. En primer lugar, ninguno de los Estados calificados como Regionales en los modelos comparados se define a sí mismo como tal, sino que todos consagran a la unidad de la Nación para posteriormente dar reconocimiento a las Autonomías. Así ocurre con los artículos 2° y 5° de las Constituciones española e italiana respectivamente, y de igual forma ocurre con los artículos 1° y 74 de la Constitución francesa y el artículo 1° de la Constitución colombiana. En segundo lugar, el artículo 126 bis de nuestra Constitución operaría como una excepción al artículo 3° de la carta fundamental, en virtud de lo cual Chile continental se regiría bajo la concepción de un Estado administrativamente descentralizado y desconcentrado, en tanto

que el territorio insular oceánico se regiría bajo un régimen de autonomías restringidas.

Así, y efectuado este análisis, es factible concluir que la introducción de Territorios Especiales en nuestro ordenamiento normativo ha alterado la forma jurídica del Estado chileno, transformándolo en un Estado Regional. Esta conclusión evidentemente se encuentra supeditada a la institucionalidad que efectivamente se concrete y materialice en los Estatutos Especiales de los territorios insulares a través de las LOC respectivas y a que se interprete que la reforma implica un reconocimiento tácito o implícito de autonomías restringidas, siendo estas las condiciones que deben cumplirse para dar por verificada la segunda parte de la hipótesis.

¿Es razonable que los Territorios Especiales deban gozar de autonomía, al menos restringida? A mi juicio, si el objetivo de la creación de los Territorios Especiales hubiese sido potenciar el desarrollo de la Isla de Pascua y del Archipiélago de Juan Fernández dentro del marco del proceso de regionalización experimentado en nuestro país desde 1974, y con mayor fuerza desde el retorno a la democracia, habría bastado con crear nuevas regiones en dichos sectores, tal como lo planteó el diputado Cardemil en la discusión parlamentaria, posición que evidentemente fue desechada y fue precisamente dicho parlamentario el único que votó en contra del proyecto. Además, expresamente se sostuvo por

numerosos parlamentarios que era razonable excluir a estos Territorios Especiales de nuestro actual modelo de regionalización.

Finalmente, y verificadas ambas partes de la hipótesis, sostengo que es la introducción de los Territorios Especiales a nuestro ordenamiento jurídico a través de la ley N° 20.193 y no la elección de los Intendentes Regionales a través del sufragio popular lo que abre una fisura a nuestro viejo modelo de Estado Unitario, que eventualmente nos permitirá transitar hacia un modelo de Estado Regional incipiente si se cumplen las condiciones expuestas.

Con la presente investigación, además de verificar las hipótesis y de dar respuesta a las interrogantes planteadas en la introducción, he pretendido aportar con una exposición de la evolución histórica del instituto de las Intendencias y de la descentralización en nuestro país, así como con una explicación de los mecanismos de distribución territorial del poder en los modelos comparados. Además, espero que sea de utilidad para desmitificar el debate en torno al fenómeno de la descentralización, en el cual toda reforma que pretende otorgar potestades o autonomía a entidades regionales o locales en desmedro del poder político central es acusada de federalista o incluso de separatista. Para ello me pareció útil sistematizar los conceptos doctrinarios elaborados por la literatura nacional y comparada a efectos de evaluar con propiedad con que modelos o formas jurídicas de Estado entroncan las medidas o reformas que se planteen o

propongan en el futuro en esta materia. Espero además que sea útil en el futuro debate relativo a la constitucionalidad de los estatutos que reglamentarán las estructuras políticas y administrativas de los Territorios Especiales de la Isla de Pascua y del Archipiélago de Juan Fernández, así como en el debate que se genere a propósito de una eventual nueva Carta Fundamental. Una efectiva descentralización es una sentida aspiración de las regiones, provincias y localidades que conforman nuestro país, aspiración tan antigua como la propia República de Chile, y luego de más de ciento ochenta años desde la batalla de Lircay, que puso fin a las aspiraciones autonomistas y descentralizadoras provinciales, creo que ya disponemos de las herramientas necesarias para afrontar una reforma sustancial en la materia, dejando atrás las excusas y los temores fundados en el temor al desgobierno y a la anarquía. Sólo resta reunir la voluntad política necesaria.

Bibliografía

ACUÑA RAMOS, Rolando. La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971, 804 páginas.

AMUNATEGUI, José Domingo. Resumen de Derecho Administrativo aplicado a la *Lejislación* de Chile, Montevideo, Imprenta y Litografía La Razón, 1900, 429 páginas.

ANDRADE GEYWITZ, Carlos. Elementos de Derecho Constitucional Chileno, Segunda Edición, Santiago, Editorial Jurídica, 1971, 719 páginas.

ARNOLD, Paul A. Sobre Estados Unidos. Como se gobierna Estados Unidos, Herndon, Virginia, Braddock Communications, 2004, 40 páginas.

BENOIT, Francis-Paul. El Derecho Administrativo Francés, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, 1071 páginas.

BERNASCHINA GONZALEZ, Mario. Constitución Política y Leyes Complementarias, Segunda Edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1958, 648 páginas.

BIDART CAMPOS, Germán. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino Tomo I-A, Tercera Edición, Buenos Aires, Ediar S.A. Editora Comercial, Industrial y Financiera, 2000, 824 páginas.

BIDART HERNANDEZ, José. Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado Unitario por la Regional, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (196): 58-69, 1994.

BRAVO LIRA, Bernardino. El Absolutismo Ilustrado en Chile bajo Carlos III, Boletín de la Academia Chilena de la Historia, (99): 135-227, 1988.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Octava Edición, México, Editorial Porrúa S.A., 1991, 1048 páginas.

CARPISO, Jorge. El Federalismo mexicano en la actualidad. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1º, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, 727 páginas.

CEA EGAÑA, José Luis. Hacia el Estado Regional en Chile, Revista Chilena de Derecho, 24(2): 337-351, 1997.

CEA EGAÑA, José Luis. Teoría del Gobierno, Derecho Chileno y Comparado, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1999, 280 páginas.

CEA EGAÑA, José Luis. Derecho Constitucional Chileno, Tomo I, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2002, 405 páginas.

CHAPMAN, Brian. Los Prefectos y la Francia Provincial, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, 338 páginas.

COBOS NORIEGA, María Teresa. El Régimen de Intendencias en el Reino de Chile Fase de Implantación 1786-1787. Revista Chilena de Historia del Derecho (7): 85-106, 1978.

COBOS NORIEGA, María Teresa. Notas para el Estudio de las Intendencias en el Chile Indiano. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos (11): 109-141, 1986.

COLAUTTI, Carlos. Proyectos Constitucionales Patrios 1811-1826, Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentina, 1983, 143 páginas.

CORTE de Apelaciones de Santiago, 5-1-1983, Revista Gaceta Jurídica, Editorial Jurídica Conosur, Santiago, Chile, (33). 1983, página 59.

CORWIN, Edward Samuel y Peltason, Jack Walter. La Constitución, una interpretación de la Constitución de los Estados Unidos de América: el federalismo, la separación de poderes y la doctrina de la revisión judicial, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968, 211 páginas.

CROISAT, Maurice. El Federalismo en las democracias contemporáneas, Barcelona, Ediciones Hacer, 1995, 180 páginas.

DE LA MAZA, Joselin. Apuntes para un estudio sobre la Organización Local en Chile, Santiago, Imprenta y Encuadernación Claret, 1917, 71 páginas.

DE LOJENDIO IRURE, Ignacio María. Autonomía y consenso. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1º, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, 727 páginas.

ELECCION de Intendentes. La Tercera, Santiago, Chile, 20 de diciembre de 2014, pág. 6, Editorial.

ESTEVEZ GAZMURI, Carlos. Elementos de Derecho Constitucional, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1949, 495 páginas.

ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado. Diálogos de Saberes. (35): 107-122, 2011.

FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado Administrador de Chile: de Unitario Centralizado a Descentralizado y Desconcentrado. Revista de Derecho (Valdivia) Volumen X: 115-123, 1999.

FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. Las funciones de Gobierno y Administración en el ámbito regional: algunos alcances de la distinción y sus problemas conceptuales. Revista de Derecho Universidad de Valparaíso. *Edeval*: 217-243, 2000.

FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. El Estado regional chileno: lo que fue, lo que es y lo que puede ser. Revista de Derecho Público. Volumen 63. (II): 223-248, 2002.

FERRANDO BADIA, Juan. Las Autonomías Regionales en la Constitución Italiana del 27 de diciembre de 1947, Madrid, España, Instituto de Estudios Públicos, 1962, 370 páginas.

FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Regional como Realidad Jurídica Independiente, Madrid, Instituto de Estudios Públicos, 1963, 59 páginas.

FERRANDO BADIA, Juan. Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional, Madrid, Instituto de Estudios Públicos, 1965, 164 páginas.

FERRANDO BADIA, Juan. La Región y el Estado Regional. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1º, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, 727 páginas.

FERRANDO BADIA, Juan. El Estado Unitario, el Federal y el Estado Autonómico, Segunda Edición, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1986, 391 páginas.

GARCIA DURAN, Telmo. La evolución del municipio chileno y el desafío actual, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (173): 187-201, 1983.

GONZÁLEZ SALAS, José Fernando Franco. Federalismo y régimen electoral mexicano. Anuario de Derecho Público. El Federalismo Hoy, (2): 67-91, 1999.

HERNANDEZ-RUBIO CISNEROS, José María. Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas “nacionalidades” y acerca de una posible solución federal. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1º, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, 727 páginas.

http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_1865.pdf (Visto el 11 de agosto 2015)

HISTORIA de la ley N° 20.193, Proyecto de Reforma Constitucional que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 110 páginas.

HISTORIA Didáctica de Chile, Santiago, Ediciones Occidente S.A., 1999, 912 páginas.

HUNEEUS GANA, Antonio. La Constitución de 1833 Ensayo sobre nuestra historia constitucional de un siglo, Santiago, Splendor, 1933, 203 páginas.

LA CONSTITUCION Chilena, Tomo I, por Neville Blanc Renard, Humberto Nogueira Alcalá, Emilio Pfeffer Urquiaga, Mario Verdugo Marinkovic. Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa Universidad Católica de Valparaíso, 1990, 538 páginas.

LA PERGOLA, Antonio. Federalismo y regionalismo, el caso italiano. En Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, (1°, 1977, San Cristóbal de la Laguna, España) Federalismo y Regionalismo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, 727 páginas.

LAS “voces regionales” analizan las deficiencias y puntos altos del proyecto de ley que establece la elección popular de Intendentes. El Mercurio, Santiago, Chile, 18 de enero de 2015, D8 y D9.

LETELIER A, Luis A. Estudio sobre nuestras leyes orgánicas municipales, Santiago, Imprenta y encuadernaciones Bellavista, 1909, 35 páginas.

LETELIER, Valentín. Apuntaciones de Derecho Administrativo, Santiago, Imprenta y encuadernación Chile, 1907, 331 páginas.

MANRIQUE REYES, Alfredo. Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano, Segunda Edición, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2010, 657 páginas.

MARQUARDT, Bernd. El federalismo y el regionalismo en el constitucionalismo hispanoamericano (1810-2009): ¿patria boba o un camino para profundizar la democracia? Revista Pensamiento Jurídico Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional de Colombia. (24): 79-129, 2009.

MARTIN MATEO, Ramón. El Horizonte de la Descentralización, Colección de Estudios de Administración Local, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, 266 páginas.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa S.A., 1983, 447 páginas.

MARTINEZ MARIN, Antonio. Consultas administrativas y sistema político administrativo en Italia. Revista de Documentación Administrativa. (189): 95-159, 1981.

MARTINEZ MARIN, Antonio. Sistema Político-Administrativo y Administración Consultiva en Francia. Estudios de Derecho Público. Instituto de Estudios de Administración Local. Imprenta Fareso S.A., Madrid, 1986, 183 páginas.

MEYSON-RENOUX, Catherine. El modelo francés de descentralización, Revista de Derecho (Valdivia), (5): 53-62, 1994.

MOLINA GUAITA, Hernán. Derecho Constitucional, Cuarta Edición, Concepción, Universidad de Concepción, 1998, 472 páginas.

MUÑOZ CHIU, Natalia Marina. Derecho Administrativo 150 años de doctrina, La organización administrativa del Estado: 1859-2009, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2009, 464 páginas.

NUÑEZ POBLETE, Manuel A. Estado Unitario: Unidad del Estado y Unidad de Constitución. La forma de Estado Chileno bajo la Constitución de 1980, EN FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA (Coord.): Reforma Constitucional, Chile, Lexis Nexis, 2005, páginas 149-166.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. Intendentes e Intendencias, Madrid, España, Ediciones Tres Américas, 1997, 439 páginas.

OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Centralización Administrativa ¿Un sistema obsoleto?, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (191): 76-85, 1992.

OVIEDO SOTO, Tarcisio. Alternativas al Sistema de la Centralización Administrativa, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (193): 93-100, 1993.

OVIEDO SOTO, Tarcisio. La Regionalización en los Derechos Italiano y Español, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (195): 113-123, 1994.

PALLAVICINI MAGNERE, Julio. Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo Ley N° 18.575 Interpretada Tomo III, Santiago, Abeledo Perrot Legal Publishing Chile, 2012, 694 páginas.

PANTOJA BAUZA, Rolando. La organización administrativa del Estado, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1998, 477 páginas.

PARADA BENAVENTE, Julio. La Constitución de 1833, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (1): 3-14, 1933.

PRADA FERNANDEZ DE SANMAMED, José Luis. La Reconstrucción Constitucional del Estado Regional Italiano en la XIII Legislatura, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), (115): 27-64, 2002.

PRADO BUSTAMANTE, Santiago. Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno adaptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional siguiendo el plan i las teorías de varios autores, Santiago, Imprenta Nacional, 1859, 318 páginas.

QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El Federalismo en Chile, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (191): 47-76, 1992.

QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. El ensayo federal chileno, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (192): 127-150, 1992.

QUINZIO FIGUEREIDO, Jorge Mario. Bases y razones geográficas e históricas del federalismo en Chile, Revista de Derecho Universidad de Concepción, (194): 63-84, 1993.

REQUEJO RODRIGUEZ, Paloma. Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización?, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, (277): 55-70, 1998.

RODRIGUEZ R., Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia, Bogotá, Editorial Temis S.A., 2011, 296 páginas.

RUIZ ROSAS, Andrea Paola. Derecho Administrativo 150 años de doctrina, El Nacimiento de la Doctrina Chilena de Derecho Administrativo en la obra de don Santiago Prado Bustamante, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2009, 464 páginas.

SALABERRI BARAÑANO, Rafael. El Delegado del Gobierno, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, BOAN S.A., 1989, 174 páginas.

SAN MARTINO DE DROMI, Laura. Constitución Indiana de Carlos III, La Real Ordenanza de Intendentes de 1782. Buenos Aires, Argentina, Editorial Ciudad Argentina, 1999, 412 páginas.

SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. Una función del orden constitucional: el poder y el órgano reformador de la Constitución. Anuario de Derecho Público. El Federalismo Hoy, (2): 3-30, 1999.

TAPIA VALDES, Jorge. Descentralización, Regionalización y Neosubsidiariedad, EN FRANCISCO ZUÑIGA URBINA (Coord.): Reforma Constitucional, Chile, Lexis Nexis, 2005, páginas 167-187.

TRASCENDENTAL discurso de S.E., El Mercurio, Santiago, 7 de abril de 1979, C9.

VARAS, Guillermo. Derecho Administrativo, Segunda Edición, Santiago, Chile, Editorial Nascimento, 1948, 512 páginas.

VARAS ALFONSO, Paulino y Mohor Abuauad, Salvador. Reforma Regional, Provincial y Municipal, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1992, 369 páginas.

VERDUGO MARINKOVIC, Mario y García Barzelatto, Ana María. Manual de Derecho Político, Tomo I, Cuarta Edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2010, 214 páginas.

ZUÑIGA URBINA, Francisco. Tratado Jurisprudencial de Derecho Administrativo. Bases Constitucionales de la Administración del Estado. Tomo I. Santiago, Abeledo Perrot Legal Publishing Chile, 2013, 190 páginas.