

CONSTITUCION Y DESCENTRALIZACION POLITICA. DESARROLLO LEGISLATIVO.

Eugenio Evans Espiñeira

Profesor de Derecho Constitucional

INTRODUCCION

Para la realización de este trabajo y con el objeto de abordar el análisis de las leyes orgánicas constitucionales sobre Bases Generales de la Administración del Estado (18.575), Consejos Regionales de Desarrollo (18.605) y de Municipalidades (18.695), he querido restringir su estudio dirigiéndolo directamente al punto que nos interesa que es resolver si los cuerpos legales señalados cumplen con los principios, o por lo menos, con la intención del constituyente manifestada en el artículo tercero de la Constitución Política y con los requisitos que los autores y defensores de la descentralización y autonomía regional exigen para que realmente se cumpla con los términos que definen nuestro tema.

Por lo señalado, la intención de este trabajo no se aproxima siquiera a un análisis detallado de cada artículo de los textos legales, pues ello constituye una empresa que rebasa por mucho mi objetivo. Es, como se insinuó, el examen comparativo de la realidad legislativa con la situación exigida por la evolución de los tiempos, manifestada claramente en la intención del constituyente.

Tal intención es, a no dudarlo, un aspecto cuya apreciación resulta, a mi entender, una urgencia ineludible.

FUENTES CONSTITUCIONALES:

El artículo tercero de la Constitución Política de la República señalaba "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada".

Hoy dispone: "El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley".

Oportunamente veremos la importancia que, para este estudio, tiene la modificación introducida a la Carta Fundamental por la Ley 19.097. Por ahora insinuaremos que tal modificación atenúa dramáticamente el interés del constituyente con miras a una administración descentralizada, facultándose al legislador por medio de la modificación a utilizar mecanismos desconcentradores, cuya contribución al primer objetivo es casi nulo.

Ahora bien, sin perjuicio de reconocer que el examen de las actas de la Comisión de Estudios es materia de un análisis particular y merecedor, por tanto, de un trabajo específico, he estimado ilustrativo referirme a la discusión que sobre el tema se verificó en el seno de la mencionada Comisión¹;

a. Sesión N° 2 celebrada en 25 de Septiembre de 1973.

El señor Ortúzar (Presidente), sintetiza su pensamiento respecto de las materias y principios que debe consagrar la nueva Constitución y que son los siguientes: (entre otros).

- Propender a la descentralización administrativa.

El señor Diez manifiesta que dentro de las ideas básicas sobre la institucionalidad futura debe comprenderse: (entre otras)

- Mayor descentralización en el aspecto geográfico.

b. Sesión N° 18 celebrada en 22 de Noviembre de 1973.

"Metas u objetivos fundamentales para la nueva Constitución Política de la República"².

El párrafo 5 referente al Estado expresa:

"Sin perjuicio del carácter unitario del Estado, la Constitución debe

1. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución

2. Memorándum de Intenciones sobre las Metas u objetivos Fundamentales de la Nueva Constitución preparado por los Comisionados señores Diez, Evans, Ortúzar y Ovalle.

- propender a la descentralización regional, tanto en lo relativo a la adopción de recursos, a cuyo objeto procurará agrupar las provincias y departamentos en zonas de condiciones geopolíticas y socio-económicas similares".

"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".

- c. En la sesión N° 40 celebrada en 14 de Mayo de 1974 se discutió ampliamente el artículo tercero de la Constitución. Interesante resulta recoger, para nuestro estudio, lo expuesto por el Comisionado señor Silva Bascuñán en una de sus intervenciones.

Señala en lo que nos interesa: "Estima importante que la vinculación conceptual del Estado Unitario está ligada, también, a la esencia del sistema que presidirá la administración, la que será funcionalmente descentralizada. El órgano central, a su juicio, no asume ni podría asumir, él mismo, las prestaciones de todos los servicios que la colectividad exige, razón por la cual tiene que instituir, lógicamente, una serie de reparticiones o entes vinculados a la estructura central para prestarlos. Eso es lo que se llama una administración funcionalmente descentralizada, por cuanto hay entidades con personalidad jurídica y estatutos propios dentro de la unidad del estado. En seguida, el órgano central debe instituir, también, la administración territorialmente descentralizada que es precisamente lo que se tratará de hacer desde el punto de vista administrativo, ya que no hay nada que esté más de acuerdo con la democracia que una administración descentralizada en la cual las comunidades básicas que estructuran los distintos sectores de la colectividad podrán expresar una voluntad que tendrá que ser considerada en el ordenamiento jurídico".

Con las citas expuestas, podemos extraer una serie de conclusiones, dejando desde ya establecido que no fueron tales sesiones las únicas que hubo sobre la materia.³

Por lo pronto, para el constituyente era un deber impuesto al legislador propender hacia un afán descentralizador. Bien refleja el pensamiento nuestro la cita textual y preclara del Comisionado señor Silva, el que en su análisis conlleva todos los requisitos necesarios (o casi

3. Además Sesiones Números 48 - 361 - 376 - 377 - 402.

todos), para dar a una repartición u órgano el carácter de descentralizado. Solamente se echa de menos la generación democrática de los integrantes de tales órganos, requisito que como veremos es esencial para resolver si una entidad es o no descentralizada.

En todo caso, la manifestación de voluntad está reflejada en las actas de modo preciso, siendo más precisa aún la redacción final del artículo tercero de la Constitución luego de su revisión por el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno.⁴

ANÁLISIS DE LAS LEYES ORGANICAS CONSTITUCIONALES 18.575, 18.605 Y 18.695.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define descentralizar, como el acto de transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

Intentando un concepto de descentralización administrativa, se puede decir que es el estatuto jurídico, o conjunto de actos, por medio del cual Estado, sin perder su carácter de unitario (si es que opta por ese sistema), dota a órganos independientes del poder central manifestado por el Presidente de la República, de patrimonio y personalidad jurídica propios con un ámbito de acción restringida a una materia y territorio determinado, con autonomía de origen y confiriéndoles competencias propias o compartidas con la autoridad central.

Tal definición la extraemos del examen compartido de la intención del constituyente reflejada en las actas antes citadas, en la definición del profesor Alejandro Vergara Blanco⁵ y la contenida en el diccionario citado. Pues bien, expuesto lo anterior, veamos si es que los cuerpos legales, objeto de este estudio, cumplen con el mandato constitucional contenido en el artículo tercero de la Constitución Política.

1) *Ley N° 18.5765 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (D. Oficial 5 de Diciembre de 1986).*

4. La redacción del art. 3º por la Comisión de Estudios llevaba la expresión desconcentrada, la que fue omitida por las revisiones citadas.

5. Alejandro Vergara Blanco: *Marco Jurídico de la Descentralización Administrativa*, Revista Chilena de Derecho Vol. 18 N° 3 (1991).

a) El mandato constitucional:

El capítulo IV de la Constitución que trata del Gobierno, contiene a continuación de las normas relativas al Presidente de la República y los Ministros de Estado, un párrafo que titula "Bases Generales de la Administración del Estado", cuyo único artículo; el 38 dispone: "Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes". (Inciso primero).

b) Como bien lo dice el profesor Manuel Daniel Argandoña⁶, "desde hace años se había intentado en Chile someter la organización de la administración del Estado a una regulación general y básica.

Se tenía presente para ello, entre otros factores, que el crecimiento de los servicios públicos se producía inorgánicamente o "por agregación"; que el Estado participaba en empresas o entidades regidas por el ordenamiento común, distantes por eso, muchas veces, de la tuición de los órganos supremos de gobierno y administración; y que la terminología empleada para nominar a los servicios que se creaban no respondía a ningún criterio rector, con lo que se contribuía así al confucionismo en la caracterización de los mismos, pues, con nombres distintos, se les sometía también a regímenes diversos en materia, verbigracia, de procedimientos y de administración de personal, no obstante constituir órganos con caracteres semejantes, si no iguales. "Instituciones", "instituciones autónomas", "instituciones semifiscales", "instituciones fiscales de administración autónoma", "corporaciones de derecho público", "empresas fiscales", "empresas del Estado", "empresas públicas", son, entre otras, algunas denominaciones de la frondosa nomenclatura a que nos referimos".

c) Resulta curioso, sin embargo, que esta ley cumpla específicamente con el mandato del artículo 38 de la Constitución y haya, sin embargo, obviado otro imperativo constitucional cual es el contenido en el artículo tercero tantas veces citado. Conviene previamente a

6. Manuel Daniel Argandoña: Algunas Consideraciones sobre la Ley Orgánica Constitucional de la Administración del Estado. Revista Temas de Derecho - Universidad Gabriela Mistral (Nº 3) 1987.

profundizar sobre el tema, señalar que la Ley de Bases (como la denominaré), fue publicada previa a la reforma constitucional que modificó y atenuó los términos del artículo mencionado.

Empleo el término "obviar", por cuanto estoy convencido que la Ley 18.575 no cumplió en absoluto con el imperativo descentralizador, consagrando solamente elementos desconcentradores, cuyos efectos no satisfacen las intenciones del constituyente, por lo menos, en el espíritu en que fueron manifestadas.

El título primero de la Ley de Bases contiene 17 artículos que son una reiteración de un conjunto de normas constitucionales.

Por lo pronto, el artículo primero repite lo dispuesto por el 24 de la Constitución, dando el inciso segundo, un desglose de los órganos que constituyen la administración del Estado.

Los siguientes 16 artículos son reiteraciones de principios y garantías constitucionalmente consagrados, a saber, Estado de Derecho (art.2º), Principio de Subsidiariedad y fin del Estado (art.3º), la limitación al Estado empresario (art.6º), igualdad ante la Ley (art.13), igual protección en ejercicio de derechos (art.15), etc.

Las restantes disposiciones más que consagrar un principio de descentralización administrativa, contemplan o contienen normas que debieran asimilarse a una función desconcentradora.

Dado que este es el criterio general de la ley de bases, no podemos desentendernos de la definición de lo que es desconcentración. Este es el fenómeno previsto por la ley en virtud del cual se transfieren competencia de órganos superiores a los inferiores y se disminuye la subordinación de éstas a aquellas⁷.

Tal concepto es ampliamente desarrollado en el título II de la ley en los artículos 23, 30 y 31.

El artículo 23 contempla la denominada desconcentración territorial de los ministerios, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales.

El artículo 30 contempla la denominada desconcentración interna,

7. Manuel D. Argandoña: "La Organización Administrativa en Chile".

que opera en un mismo servicio, y que puede ser tanto funcional como territorial.

El artículo 31, finalmente, se refiere a la desconcentración institucional, es decir, los casos en que la ley confiere competencia exclusiva a los servicios centralizados para la resolución de determinadas materias.

Desde la perspectiva del concepto que hemos elaborado de descentralización, la ley en estudio no sólo es ineficaz en cuanto al objetivo de contemplarla, sino que en muchos casos es contradictoria con tal concepto y, por tanto, con la primitiva redacción del artículo tercero de la Constitución.

Los artículos 26 y 27 son normas que se complementan contraviniendo el principio descentralizador que debió inspirarlas. Estos y otros preceptos (artículos 37, 40 y 42) demuestran que la necesaria propensión a la descentralización, y que ordenaba (aún lo hace, aunque en forma ambigua), la Constitución no se cumple; es más y peor aún, nada dice la Ley sobre la materia. Tampoco declara la necesidad, por todos hoy reconocida, de propender a la descentralización como un principio de la Administración del Estado, a pesar de reglamentar precisamente las bases de tal administración.⁸

2) *Ley 18.605 Orgánica Constitucional de Consejos Regionales de Desarrollo (Diario Oficial 6 de Abril de 1987).*

Referente a esta Ley, y dado que la reforma constitucional de Noviembre de 1991 la derogó sin decirlo expresamente, me referiré al carácter que tenían los Consejos Regionales de Desarrollo en relación a si cumplían o no con el principio descentralizador o, mejor aún, si reunían los requisitos necesarios para estimarlos órganos descentralizados.

Dejaremos establecido que los Consejos Regionales eran órganos de la administración, pues tenían ciertas funciones administrativas que cumplir (artículos 23 a 26 de la Ley en estudio), pero en ningún caso, a nuestro juicio, eran entes descentralizados en los términos antes expuestos.

8. En iguales términos se pronuncia Alejandro Vergara Blanco; Marco Jurídico de la Descentralización Administrativa.

En efecto, la generación de sus integrantes no obedecía a un criterio democrático clásico, dado que eran nombrados por medio de un mecanismo complejo contemplado en los artículos 2 al 14. Especial mención requiere el artículo 2, el cual contemplaba en su inciso primero y letras (a), (b) y (c) a integrantes definidos a priori por el legislador, quienes en su alta mayoría eran funcionarios de confianza del poder central representado por el Presidente de la República.

Luego debo destacar el hecho de ser presididos por el Intendente Regional -agente natural e inmediato del Presidente de la República- quien por ello mismo es una autoridad centralizada, pero descentralizada.

Enseguida, no tenían facultades administrativas de fondos propios, es decir, si bien conforme con el artículo 24 de la ley tenían la atribución exclusiva para resolver la distribución del fondo regional de desarrollo, tal fondo no era un presupuesto propio de algún órgano descentralizado, sino un ítem del Presupuesto Nacional cuya atribución depende de la autoridad central (Ministerio de Hacienda). En resumen, tales órganos no eran una manifestación del principio descentralizador en estudio.

El actual artículo 102 de la Constitución, entrega a una ley orgánica constitucional definir las atribuciones de los que en el futuro serán los consejos regionales, la que regulará, además, su integración y organización. Sobre el tema hay a lo menos intención declarada de la autoridad central de crear una nueva institución, que vendría a ser en la región, lo que el municipio es en la comuna. En el mismo sentido, la intención de la autoridad es dotar a los gobiernos regionales (intendente y consejo regional), de la autonomía suficiente para orientar algunos recursos en forma independiente de los ministerios⁹.

Era de esperar que los objetivos o intenciones expuestas se llevaran a la realidad. Existiendo voluntad política y la visión suficiente de parte de la autoridad central para desprenderse de una cuota de poder podrán lograrse gobiernos regionales democráticos en su origen, con autonomía patrimonial y de administración de recursos y por último, con la competencia suficiente para eliminar su antiguo carácter de mero órgano asesor.

9. Gonzalo Martner -Entrevista Diario La Epoca- Domingo 12 de Abril de 1992.

- *Breve análisis de la Ley sobre Gobiernos y Administración Regional:*

La Ley N° 19.175, publicada en el Diario Oficial de 11 de Noviembre de 1992, versa sobre la materia conforme lo preceptuado por el artículo 100 de la Constitución. Por lo tanto, sólo administra -curiosa contradicción con la denominación de gobierno regional- reca- yendo el gobierno interior de cada región en el intendente respec- tivo, quien es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Conforme al texto, estamos en presencia de un Gobierno Regional el que debe espe- rar la iniciativa del Intendente para que el Consejo Regional se pro- nuncie sobre los asuntos más relevantes; como son por ejemplo, la aprobación de las normas reglamentarias regionales, el presupuesto del gobierno regional, los proyectos de planes y estrategias de de- sarrollo, etc. (Art. 32).

En cuanto a la composición del Consejo Regional (el que junto con el Intendente forma el Gobierno Regional), sus integrantes no son elegidos por sufragio universal directo, sino que la legislación em- plea un singular método indirecto, en cuya virtud, son los conceja- les de las comunas que integran la región quienes presentan las candidaturas y eligen a los concejales miembros del mencionado cuerpo colegiado. (Art. 81 y siguientes).

Por otra parte, la ley faculta al gobierno regional para dictar regla- mentos regionales, [art.20 letra (a)], cuya naturaleza, jerárquica y control jurídico no se especifica. En resumen, la ley es confusa, llena de vacíos y contradicciones. No creo que su formulación ac- tual satisfaga las aspiraciones y legítimas demandas de regionali- zación que sienten las comunidades del país.

3) *Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Diario Ofi- cial 31 de Marzo de 1988).*

Esta Ley Orgánica constitucional ha sufrido dos modificaciones im- portantes. La primera por Ley N° 18.963 publicada en el Diario Ofi- cial de fecha 10 de Marzo de 1990, y la segunda más fundamen- tal, por Ley N° 19.130 publicada el 19 de Marzo de 1992.

La Ley Orgánica Constitucional que analizaré fue dictada en cum- plimiento del mandato contenido en los artículos 107 y 109 de la Constitución.

Previa a la modificación de 19 de Marzo de 1992, este cuerpo le- gal regulaba en forma íntegra tres órganos de Administración Co-

munal, a saber, las Municipalidades (definidas por el Artículo 1º), el Alcalde (reglamentado y definido por el Título II, artículos 47 y siguientes), y los Consejos de Desarrollo Comunal (artículos 58 y siguientes). Conforme aparecía del texto primitivo -en lo que no innovó la ley 18.963- las Municipalidades estaban dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios. El artículo 11 señalaba los bienes, derechos e ingresos que conformaban el patrimonio municipal, norma que la hacía destacable para los efectos de nuestro estudio y, además, el hecho de contar con algunas atribuciones privativas (art.3).

En términos generales, los municipios eran órganos que podríamos catalogar de descentralizados, ello sin considerar las autoridades que constituían el municipio.

En lo que respecta al alcalde, era designado por el Consejo Regional de Desarrollo, a propuesta del Consejo de Desarrollo Comunal, con la excepción de aquellas comunas en que su designación dependía del Presidente de la República. Los Consejos de Desarrollo Comunal eran integrados por miembros designados en forma participativa, por medio de un mecanismo complejo, en el cual en cierta forma se cuidaba de que las diversas organizaciones comunitarias, empresariales, culturales, etc. estuvieran representadas. Con ello se lograba un cierto matiz democrático en su composición. Su presupuesto, no obstante lo señalado a propósito del artículo 3 de la ley, para el funcionamiento municipal, dependían de la Ley de Presupuestos, quedando, así, sujetas a autoridades centralizadas (Ministerio de Hacienda).

Expuesto lo anterior, examinaré a continuación como resuelve la ley 18.695 con su texto actual el problema de determinar si las municipalidades, son hoy, entes u organismos descentralizados, luego de las modificaciones introducidas a su texto por la Ley Nº 19.130.

Este último texto legal, publicado, como recordé, el 19 de Marzo de 1992, se dictó en cumplimiento del mandato constitucional contenido en los artículos 107 y siguientes cuya nueva redacción fue dada a su vez por la reforma constitucional de 12 de Noviembre de 1991. Dado que el examen de la reforma es objeto de otro estudio, señalaremos la línea gruesa del contenido de la misma en lo que nos interesa para nuestro estudio.

El artículo 107 de la Constitución dispone:

"La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará consti-

tuida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. La ley orgánica establecerá un consejo económico y social comunal de carácter consultivo.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de administración municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.

Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Asimismo, podrán constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura. La participación municipal en ellas se regirá por la ley orgánica constitucional respectiva.

Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana. Los municipios y los demás servicios públicos existentes en la respectiva comuna deberán coordinar su acción en conformidad a la ley".

Artículo 108. "En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.

El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

La ley Orgánica de Municipalidades determinará las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarro-

llo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos. Veremos a continuación, si la Ley 18.695 con su actual normativa, dota a las municipalidades de los caracteres suficientes como para estimarlas órganos descentralizados.

- a. El artículo 1º los define como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y el progreso económico social y cultural de las respectivas comunas.

Dijimos que un órgano, para tener el carácter de descentralizado debía reunir, entre otros, los requisitos de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El primer requisito se cumple tanto ahora como previas las modificaciones de la Ley 18.695, atributo que por lo señalado, no merece mayor comentario.

En cuanto al patrimonio y la autonomía necesaria para la administración del mismo, los nuevos artículos 11 y 12 contemplan la conformación del primer atributo como igualmente el reconocimiento de la autonomía para administrar las finanzas municipales. Lo anterior constituye notable avance, si es que se comparan las actuales disposiciones con las previamente vigentes.

Estos últimos reglamentaban o reconocían ingresos más limitados y no consagraban la autonomía de los municipios para la administración de los mismos, quedando como se señaló muchas veces supeeditadas al margen otorgado conforme a la Ley de Presupuestos por el Ministerio de Hacienda.

- b. Enseguida, las municipalidades tienen la competencia necesaria para ejercer las funciones o el objetivo contenido al definir las el artículo 1º.

En efecto, el artículo 3º de la ley, les señala funciones privativas, esto es, que sólo ellas podrán realizar no pudiendo otra autoridad u órgano ejercerla, como tampoco delegar la realización de las mismas en otros entes o instituciones.

El artículo 4º le otorga o señala funciones, que denominaremos facultativas, y cuya materialización puede llevarse a efecto con otros órganos de la Administración del Estado.

En fin, el artículo 5º les señala atribuciones específicas para el cum-

plimiento de sus funciones. El inciso segundo recién incorporado deja abierta la posibilidad de que las municipalidades ejerzan otras atribuciones que especialmente le confieran las leyes, como serían por ejemplo, colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, etc.

Por último, el artículo 6 consagra la posibilidad de celebrar convenios con otros órganos de la administración del Estado para el cumplimiento de sus fines, todo ello sin alterar sus funciones y atribuciones privativas.

- c. En lo que se refiere a la generación o designación de sus autoridades, operó en la ley un cambio notable, impuesto naturalmente por la reforma constitucional tantas veces citada.

En lo relativo al cargo de Alcalde, quien es definido por la ley como la máxima autoridad de la municipalidad, el artículo 50 dispone su elección por sufragio universal, en conformidad con el procedimiento electoral previsto por la misma ley.

El título III recién incorporado (Ley 19.130), contempla la existencia de un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala el artículo 69.

Conforme con el artículo 62, los concejos estarán integrados por concejales elegidos en votación directa mediante un sistema de representación proporcional, y podrán ser reelegidos. El título V contiene el mecanismo o sistema ideado para las elecciones municipales.

Por último, el título IV se refiere al Consejo Económico y Social Comunal, como órgano de consulta y cuyo objeto es, o será, el asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Sus integrantes son designados mediante el mecanismo participativo que contemplan los artículos 80 a 89. Lo importante es destacar el cumplimiento por la ley del objetivo o principio de generación democrática de las autoridades, tercer elemento necesario para determinar que nos encontramos frente a un órgano descentralizado.

- d. Finalmente, el requisito relativo a la existencia de una porción territorial donde el municipio ejerce sus funciones.

Recordé que el artículo 1º las define a las municipalidades como corporaciones autónomas, encargadas de la administración local de *cada comuna o agrupación de comunas* que determine la ley.

Es ésta, consecuentemente la porción territorial en la cual ejercen las atribuciones que la ley les señala, todo ello dentro del marco de la división administrativa que el país se ha dado.

ALGUNAS PROPOSICIONES

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional es, de los textos legales revisados, la que nos sugiere la mayor cantidad de observaciones y sobre la cual van a continuación algunas proposiciones.

1. Reemplazar el mecanismo de elección de los consejeros regionales previsto por los artículos 29 y los siguientes de la Ley 19175 por un mecanismo que permita la participación de la comunidad regional. La actual fórmula sólo facilita el cuoteo o distribución de cargos por los partidos políticos, sin que la comunidad se entere siquiera de los nombres propuestos y elegidos, su capacidad e idoneidad.

Debiera, por tanto, recurrirse al sufragio universal, debiendo verificarse la votación en fecha coincidente con las elecciones de Concejos Municipales.

2. Definir más claramente el ámbito competencial de las autoridades que se establecen, especialmente las radicadas en los Intendentes y Gobernadores cuyas atribuciones son las mismas en muchos casos y, eventualmente, respecto de una misma porción territorial.
3. La Ley, siguiendo al artículo 100 de la Constitución, confiere al Gobierno regional una serie de atribuciones administrativas. Pero, para que el Consejo respectivo se pronuncie sobre los asuntos más importantes, por ejemplo, el presupuesto del gobierno regional, proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo, entre otros, debe esperar la iniciativa del Intendente. Este último se constituye de esta manera en motor del Consejo Regional, lo que debiera modificarse para adecuar la ley a las aspiraciones de las regiones por mayor autonomía y desarrollo.

CONCLUSIONES :

De lo expuesto, queda la sensación que existe una vasta tarea pendiente.

La voluntad del constituyente no fue el reflejo de un capricho momentáneo o circunstancial, sino un imperativo impuesto por la realidad.

No son sólo las regiones en estos días las que claman por una mayor autonomía y efectiva descentralización, sino que también nuestra capital requiere, para desconcentrarse, que otros puntos del país generen los atractivos suficientes para lograr tal objetivo.

Para ello, el legislador debe tener en cuenta tal clamor e imbuirse de la voluntad política suficiente para desprender de la autoridad central los poderes y atribuciones excesivas que actualmente detenta. Lamentablemente, la ley sobre Gobierno y Administración Regional no cumplió esos anhelos, y es de esperar que se discuta la posibilidad de modificar la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado adecuándola a los preceptos constitucionales y realidad social que siempre debieron inspirarla.