

# EL REGIMEN JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO EN CHILE

*Por Humberto Nogueira Alcalá<sup>1</sup>*

## 1. INTRODUCCION

El Gobierno y Administración Interior del Estado en Chile durante la vigencia de la Constitución de 1980, ha sido modificado en tres. Primero, en el año 1991, reforma de gran trascendencia ya que creó los gobiernos regionales y democratizó los municipios. La segunda reforma constitucional es la de agosto de 2005, la cual introduce modificaciones normativas con el objeto de flexibilizar la creación de nuevas regiones por ley.

En 2007 se ha introducido una tercera reforma constitucional para posibilitar el establecimiento de estatutos jurídicos especiales de los territorios insulares de Isla de Pascua y del archipiélago Juan Fernández, los cuales no han sido creados todavía, por lo que dichos territorios insulares siguen bajo el estatuto jurídico regular de sus respectivas regiones.

Nuestro análisis se concentrará en este trabajo en el estatuto jurídico constitucional de los niveles regionales, provinciales y comunales.

En primer lugar, es conveniente precisar que ni el texto original de la Constitución de 1980 ni la reforma constitucional de 1991, utiliza la expresión regionalización, la que solo se incorpora con la reforma de 2005 al inciso 3° del artículo 3° de la Carta Fundamental, antes el artículo 3° de la Constitución solo se refería al tema

---

<sup>1</sup> El autor es Abogado y Doctor en Derecho por la Universidad Católica de Lovaina la Nueva, Bélgica. Profesor Titular de Derecho Constitucional y Director del Centro de Estudios Constitucionales de Chile de la Universidad de Talca. Director del magister en derecho constitucional de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca, Campus Santiago, Chile. Presidente de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional: Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional.

utilizando los vocablos “descentralización” y “desconcentración” refiriéndose a la administración del Estado.

En efecto, la reforma de 1991 introducida al artículo 3º de la Constitución en su primera frase mantiene la forma jurídica unitaria del Estado de Chile. La segunda oración mantiene el principio de que el territorio del Estado se divide en regiones, no incluyéndose a continuación las expresiones *provincias* y *comunas*, que incluía el mensaje del Ejecutivo, dejándose constancia que el sentido de ello era reafirmar las regiones como base de la estructura político-administrativa del Estado. Esta segunda oración del inciso 1º del artículo 3º de la Carta Fundamental fue eliminada con la reforma constitucional de 2005.

La oración final del artículo 3º de la Constitución, en su redacción introducida por la reforma de 1991, reemplazó a la anterior contenida en el texto original de la Carta de 1980, la cual sostenía que “la ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada”, estableciendo que “su administración –la del Estado– será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley”, lo que se mantiene en el nuevo inciso 2º del artículo 3º de la Constitución modificada en 2005.

Esta redacción del actual inciso 2º del artículo 3º de la Carta Fundamental establece que la administración central del Estado deberá desconcentrarse o descentralizarse de acuerdo con las normas que el legislador establezca, lo que consideramos debe interpretarse sin perjuicio de las instituciones que por naturaleza son centralizadas en la administración de un Estado unitario. La Constitución asegura así una adecuada desconcentración y descentralización de la administración del Estado.

El inciso 3º del artículo 3 de la Constitución, introducido por la reforma constitucional de 2005, determina 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”.

El sentido de este inciso final del artículo 3º de la Constitución es la de que los diversos órganos estatales se comprometan en una acción positiva destinada a fortalecer o incrementar la regionalización del país, potenciando la entrega de recursos, funciones y atribuciones. Asimismo, se incorpora la idea equidad y

solidaridad entre las diversas unidades político administrativas dentro del territorio nacional, las que se determinan como bases de la institucionalidad, ya que antes se encontraban en el ex artículo 104, inciso primero, anterior a la reforma de 2005

Por otra parte, debe señalarse que la reforma de 2005 establece un claro retroceso, al eliminar de las bases de la institucionalidad el claro principio de que el “Estado se divide en regiones” que establecía el artículo 3 de la Carta Fundamental antes de la reforma constitucional, materia que queda relegada su tratamiento al nuevo capítulo XIV de la Constitución sobre “Gobierno y administración interior del Estado”, en el cual se desarrolla en una nueva perspectiva institucional el gobierno y la administración interior del Estado. De acuerdo con este nuevo tratamiento, en la medida que la región ya no es una Base de la Institucionalidad, pierde la protección de los 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio para la supresión de regiones o para el establecimiento de nuevas regiones, con la reforma constitucional de 2005, de acuerdo con el artículo 110 inciso 2°, las regiones podrán crearse, suprimirse por una ley orgánica constitucional, vale decir, con quórum de solo 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Ello aumenta el riesgo de la creación de variadas nuevas regiones que son sólo provincias de una región, perdiendo sentido el concepto de región como un macroespacio de desarrollo autosustentable, la tendencia de las presiones será a provincializar las regiones, como ya está ocurriendo en el norte y sur del país.

En la reforma constitucional de 2005 y en el debate previo desarrollado en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado sobre la materia triunfó la posición de entender la región y la regionalización como un proceso administrativo sin precisión de un punto o modelo final al que se propende, incluso con un énfasis esencialmente social y económico, siendo derrotada la concepción de la región y la regionalización como un proceso político institucional, además de económico y social, en el que las regiones asumen su autoadministración y gobierno, determinando sus propias autoridades del Gobierno Regional a través de elecciones democráticas, como ocurre en Francia o Portugal, sin que ello implique ninguna desnaturalización ni debilitamiento del Estado Unitario. En el fondo no hay voluntad política para dotar a las regiones de autogobierno ni para separar las funciones de gobierno interior de las de administración superior de las regiones.

## 2. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO.

El artículo 110 de la Constitución, en su primer inciso, establece la división político administrativa del territorio nacional, precisando que:

*“Para el gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y estas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”.*

Por lo tanto, sólo hay dos niveles de gobierno interior: la región y la provincia. Asimismo hay tres niveles de administración interior, la región, la provincia y la comuna.

El inciso 2° del artículo 110, con la redacción dada en la reforma de 2005, determina:

*“La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional”.*

Esta nueva redacción innova respecto del texto aprobado en la reforma de 1991, ya que flexibiliza la posibilidad de crear regiones, que con el texto anterior sólo se podía realizar de acuerdo a una reforma constitucional, en la medida que ellas eran a su vez, criterio básico para determinar la existencia de circunscripciones senatoriales, ya que al menos, cada una de las regiones elegía dos senadores.

Con el actual texto basta un precepto legal de carácter orgánico constitucional para crear una región, la cual se desvincula, asimismo, de la conformación del Senado, ya que el texto anterior hacía alusión a las 13 regiones, expresión que se elimina, si bien se mantiene la idea de que las circunscripciones senatoriales deben establecerse en consideración a las regiones del país, es la ley orgánica constitucional la que determina el número de senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección, de acuerdo con el nuevo artículo 49 de la Carta Fundamental. Asimismo, se dejó establecido que la modificación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en lo relativo al número de senadores y circunscripciones senatoriales y al sistema electoral, debe

aprobarse por los tres quintos de los senadores y diputados en ejercicio. Se genera así una nueva tipología de leyes orgánicas constitucionales con quórum de reforma constitucional ordinaria, como lo determina el inciso 2° de la disposición décimo tercera transitoria de la Carta Fundamental.

## **2.1. EL GOBIERNO INTERIOR DE LA REGIÓN**

Este capítulo, en general, como el párrafo, en especial, correspondiente al ámbito regional distinguirá con claridad la función de gobierno y la función de administración superior de cada región.

La función de gobierno, según el inciso 1° del artículo 111 de la Constitución, se mantiene en manos del intendente, el cual es un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República. La función de gobierno se mantiene centralizada y jerarquizada en la perspectiva clásica del Estado unitario. El intendente ejercerá tales funciones de gobierno “con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción”.

La ley precisa las atribuciones que correspondan al Intendente como representante del Presidente de la República en la región. Ellas se encuentran en el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175.<sup>1</sup>

El mismo artículo 2° de la ley faculta al intendente para delegar en los gobernadores determinadas atribuciones, no pudiendo ejercer la competencia delegada sin revocar previamente la delegación. Finalmente, es necesario hacer presente la clara diferencia existente entre el gobierno de la región que se encuentra a cargo del intendente, y la administración superior de la región, a cargo del gobierno regional.

## **3. LA ADMINISTRACION SUPERIOR DE LAS REGIONES**

Lo que realmente se descentraliza es la *función de administración superior de cada región*, para cuyos efectos se crea la institución y órgano denominado

“*gobierno regional*”. Se establece así en la Constitución, con la reforma de 1991, un nuevo ente con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio de naturaleza constitucional. Dicho gobierno regional tiene como objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región, tal como lo señala el artículo 100 de la Constitución en sus incisos 2º y 3º y el artículo 13 de la Ley de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR).

A través del organismo *gobierno regional* se desarrolla una descentralización administrativa de carácter territorial inédita dentro del ordenamiento constitucional chileno. Cabe dejar constancia que la personalidad jurídica se otorga al organismo constitucional *gobierno regional* y no a la *región*, como ocurre en otras experiencias del derecho comparado. La opción adoptada impide que se generen diversos problemas sobre los bienes que integrarán el patrimonio regional.

La creación, modificación o supresión de una región sólo puede surgir de una Ley Orgánica Constitucional, lo mismo sucede con toda modificación de los límites de las regiones, según dispone el artículo 110 de la Carta Fundamental, y la iniciativa de ella corresponde exclusivamente al Presidente de la República, según dispone el artículo 65 inciso tercero de la Constitución: “corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país”.

Los gobiernos regionales que surgen de la reforma constitucional de 1991 y de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1992 son una fórmula original que recoge nuestro desarrollo histórico y que constituye un primer paso en el proceso gradual de descentralización regional de carácter territorial y funcional a través de los gobiernos regionales, dotados de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y atribuciones que determinan tanto la Constitución como la ley <sup>(2)</sup>.

---

<sup>2</sup> El Decreto Supremo N° 291 fija el texto refundido de la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, publicado en el Diario Oficial del 20 de marzo de 1993.

### 3.1. LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

La Constitución chilena no establece las funciones y atribuciones de los gobiernos regionales; sólo el artículo 113, inciso 2°, al regular algunas atribuciones del consejo regional, precisa que le corresponde “aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Asimismo, resolverá la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente”.

Es la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) la que precisa las funciones y atribuciones del gobierno regional en su título II.

Es conveniente distinguir entre funciones generales y funciones específicas por áreas de materias.

El artículo 16 de la ley establece las *funciones generales del gobierno regional*, ellas son las siguientes:

“a) Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberán ajustarse a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación;

Para efectos de asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales y regionales, el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos, emitiendo a solicitud del gobierno regional, los informes pertinentes;

b) Resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional del Desarrollo Regional y de aquéllos que procedan de acuerdo al artículo 73 de esta ley, en conformidad con la normativa aplicable;

c) Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional que contemple anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación;

- d) Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios; las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial;
- e) Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo;
- f) Adoptar las medidas necesarias, para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes;
- g) 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;
- h) Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley;
- i) Mantener relación permanente con el gobierno nacional y sus distintos organismos, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones
- j) Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que al efecto le asigne la Ley de Presupuestos. Para el cumplimiento de esta función, el gobierno regional podrá celebrar convenios con las municipalidades y con otros organismos del Estado a fin de contar con el respaldo técnico necesario”.

De tales funciones es posible concluir que el gobierno regional puede desarrollar *acciones de planificación* (art. 16, literal a); *acciones de carácter resolutivo* (art. 16, literales b, c, d y f); *acciones de apoyo técnico* (art. 16, literal e); y *acciones de coordinación o acción de tipo participativo con otros entes públicos o privados* (art. 16, literales g y h).

A su vez, los artículos 17, 18 y 19 de la LOCGAR determinan las funciones específicas que, preferentemente, desarrollarán los gobiernos regionales.



El artículo 17 establece las *funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial*.

El artículo 18 de la ley señala las *funciones del gobierno regional en materia de fomento de las actividades productivas*.

A su vez, el artículo 19 establece las funciones del gobierno regional en *materia de desarrollo social y cultural*.

De esta forma, las regiones constituyen un escalón intermedio entre el proceso de definición de políticas a nivel nacional y la aplicación e implementación concreta de dichas políticas a nivel local. El nivel de gobierno regional no tiene un ámbito competencial propio de ejecución, sus atribuciones son generalmente de fomento, promoción, coordinación, estudio y apoyo, salvo aquellos aspectos específicos en que toma decisiones e ejecuta acciones concretas (art. 16, literal j).

Para el cumplimiento de estas funciones generales y específicas, la LOCGAR otorga, en su artículo 20, las siguientes atribuciones al gobierno regional:

- a) Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes y las de su organización interna, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen;
- b) Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos, conforme a lo dispuesto por la ley;
- c) Convenir con los Ministerios e instituciones de la Administración Pública nacional, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional, de conformidad al artículo 75;
- d) Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto;

- e) Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo;
- f) Aprobar los planos reguladores comunales e intercomunales, de acuerdo con la normativa que rija en la materia, como asimismo emitir opinión respecto de los planes reguladores regionales;
- g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda;
- h) Proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales, de acuerdo con la normativa nacional correspondiente;
- i) 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.

### **3.2. LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO REGIONAL EN CHILE**

Los órganos del gobierno regional, al tenor del nuevo artículo 111, inciso 3º de la Constitución, son el *intendente* y el *consejo regional*, cuyas funciones se establecen en los artículos 112 y 113, respectivamente.

#### **3.2.1. EL INTENDENTE**

Así, el intendente asume un doble rol o función, el de gobierno interior en la región (artículo 111, inciso 1º de la Constitución), en cuanto agente del Presidente de la República en su territorio jurisdiccional, y, además, de órgano ejecutivo (artículo 111 inciso 3º de la Constitución), y de presidente del consejo regional (artículo 112 inciso 1º de la Constitución) dentro del gobierno regional

#### **3.2.2. EL INTENDENTE, SUS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES EN CHILE**

El artículo 112 de la Constitución chilena le otorga al intendente el carácter de presidente del consejo regional, además de las funciones de “coordinación,

supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operan en la región”.

A su vez, el artículo 23 de la LOCGAR determina al intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo regional.

Se desprende de la redacción del artículo 112 de la Constitución que el intendente tiene siempre la facultad de coordinar los servicios públicos y, adicionalmente, dispone de la facultad de supervigilancia o de fiscalización de ellos, según corresponda.

Se excluyen de esta atribución de los intendentes, los servicios públicos constitucionales, es decir, las municipalidades, por el hecho de no ser creadas por la ley, sino por el constituyente. Carece así el intendente de facultades para coordinar y fiscalizar las municipalidades, las cuales son definidas en el nuevo artículo 118, inciso 4° de la Constitución, como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El artículo 23 inciso 2° de la LOCGAR precisa que el intendente debe ejercer sus funciones con arreglo a la Constitución, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales. En lo que se refiere a los servicios públicos creados por ley, el intendente ejercerá sus facultades en la forma que determina la ley, la que establecerá las demás atribuciones que le correspondan y los organismos que colaborarán en el cumplimiento de sus funciones, tal como establece el inciso 2° del artículo 101 de la Constitución.

La LOCGAR en su artículo 24 precisa las atribuciones del intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional.

El intendente desarrolla tareas en el ámbito de ejecución (art. 24, lits. m, n, ñ, o, p y q); en el ámbito de la representación (art. 24, lits. c y h); en el ámbito de la administración (art. 24, lits. j y k); en el ámbito de la coordinación y fiscalización (art. 24, lit. l); en el ámbito de la formulación de propuestas y acuerdos (art. 24, lits. a, b, d, e, f, g, j segundo párrafo); y en el ámbito de nombramientos de personal (art. 24, lit. i).

La doble calidad que tiene el intendente de órgano de gobierno interior a nivel regional y de órgano ejecutivo y presidente del consejo regional dentro del gobierno regional, se justificaba en una primera etapa del proceso de descentralización regional, ya que en su doble función de agente de la confianza del Presidente de la República y de ejecutivo del gobierno regional, permitió el traspaso de competencias y recursos en forma eficiente y ordenada del gobierno y administración central a los gobiernos regionales.

A más de una década de instalación de los gobiernos regionales parece necesario, una vez cumplida una primera etapa en forma exitosa, separar claramente las funciones del intendente como órgano de gobierno interior de las funciones de administración superior de la región y, por tanto, es necesario desvincularlo progresivamente de la presidencia del consejo regional, en una primera fase de una segunda etapa del proceso de regionalización, debería establecerse la elección del consejo regional por sufragio universal directo de la ciudadanía y la determinación por este de su presidente; dejando para una segunda fase la desvinculación del intendente del cargo de ejecutivo del gobierno regional, debiendo esta última función asumirla una persona elegida por el consejo regional o por la ciudadanía de la respectiva región.

Así se podría cumplir la perspectiva de complementar la descentralización administrativa con una descentralización política, al determinar la propia comunidad regional sus autoridades del gobierno regional, produciéndose la adecuada, proporcionada y conveniente simetría con la administración comunal, haciendo realidad la existencia de gobiernos regionales sujetos de su propio desarrollo, dejando atrás la perspectiva de las regiones objetos y administradas heterónomamente por un ejecutivo designado desde el gobierno central.

### **3.2.3. EL GABINETE REGIONAL**

En el caso chileno, el intendente tiene un gabinete regional, constituido por los gobernadores, los secretarios regionales ministeriales y la directora regional del Servicio Nacional de la Mujer; el intendente puede disponer que lo integren también como invitados los jefes regionales de organismos de la Administración del Estado, según dispone el artículo 65 de la LOCGAR. Este gabinete está

constituido por funcionarios administrativos subordinados jerárquicamente al intendente regional.

### **3.2.4. EL CONSEJO REGIONAL Y SUS FUNCIONES**

El consejo regional está establecido en el artículo 102 de la Constitución, el cual constituye un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional le encomienda. El consejo regional desarrolla competencias normativas, resolutivas y fiscalizadoras, dentro del ámbito de competencias del gobierno regional.

#### **3.2.4.1. EL CONSEJO REGIONAL, INTEGRACIÓN Y DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS CONSEJEROS REGIONALES.**

El constituyente derivó al legislador la integración y organización del consejo regional, mediante una ley orgánica constitucional.

#### **3.2.4.2. LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO REGIONAL**

El consejo regional es un órgano encargado de “hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional”, según dispone el artículo 113 inciso 1°.

El “Acuerdo sobre la reforma a la Administración Comunal y Regional” entre el Gobierno del Presidente Aylwin y los partidos tanto de oposición como de la Concertación, en 1992, acordó un sistema de representación de segundo grado o indirecta para el consejo regional: “1.2. El Consejo Regional será elegido por los concejales municipales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias de la misma”. La elección debe recaer en personas que no sean concejales. Los criterios acerca del número de concejales regionales son de: dos por cada provincia de la región independientemente del número de su población; y un número adicional de 10 ó 14 consejeros según la población de la región sea hasta un millón de habitantes o sobre un millón de habitantes. Los consejeros adicionales se distribuirán entre las provincias de la región en proporción al número de sus habitantes, mediante el sistema de cifra repartidora. Cada colegio electoral provincial elegirá dos consejeros más el número que resulte de la aplicación de la proporción antes señalada.

La LOCGAR, implementando el acuerdo político parlamentario entre los partidos de gobierno y de oposición, establece en el artículo 28 que el “Consejo Regional tendrá por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras”.

El consejo regional actualmente se integra, además del intendente, por consejeros elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas, según dispone el artículo 29 de la LOCGAR.

Eligiéndose dos consejeros por cada provincia, independientemente del número de habitantes, y diez consejeros en las regiones hasta un millón de habitantes y catorce en aquellas que superen dicha cifra, los que se distribuirán entre las provincias de la respectiva región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional oficial, aplicándose el método de cifra repartidora, conforme con los artículos 109, 110 y 111 de la Ley N° 18.695 orgánica constitucional de Municipalidades.

Para los efectos de dicha elección el Director Regional del Servicio Electoral determinará, a lo menos con seis meses de anticipación a la fecha de celebración de la elección respectiva, mediante resolución fundada que deberá publicarse dentro de quinto día en el Diario Oficial, el número de consejeros regionales que corresponda elegir a cada provincia. Cualquier consejero regional o concejal de la región podrá reclamar de dicha resolución ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente, dentro de los diez días siguientes a su publicación en el Diario Oficial.

El Tribunal deberá emitir su fallo dentro del plazo de quince días. Este fallo será apelable para ante el Tribunal Calificador de Elecciones, de conformidad al plazo y procedimiento previstos por el artículo 59 de la Ley N° 18.603”.

El artículo 30 precisa que los consejeros regionales que correspondan a cada provincia serán elegidos por los concejales mediante el procedimiento y sistema establecido por el capítulo VI del Título II de la LOCGAR.

Somos decididos partidarios de cambiar el sistema de elección de los consejeros, ya que consideramos que el consejo regional debe ser un órgano representativo

directamente de los ciudadanos de la respectiva región, idea que ha sido planteada en diversos proyectos de reforma que buscan modificar el ex artículo 102, actual artículo 113 de la Constitución, los cuales no han prosperado hasta el presente. Consideramos dicha perspectiva es más coherente con la democracia que los sistemas indirectos de elección, los cuales tienden a distorsionar la voluntad popular. En la actualidad, la perspectiva de dotar de legitimidad popular directa a los consejeros regionales adquiere cada vez más fuerza y es probable que en el futuro próximo ello se convierta en realidad.

#### **3.2.4.3. LA ELECCIÓN Y DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS CONSEJEROS REGIONALES**

El inciso 2º del artículo 30 de la LOCGAR señala que el mandato de los consejeros será de cuatro años y ellos podrán ser reelegidos.

El artículo 81 de la LOCGAR, determina que el consejo regional será elegido por los concejales municipales de la región constituidos para estos efectos en el colegio electoral para cada una de las provincias de la misma.

En nuestra opinión, el sistema adoptado establece una sobrerrepresentación de las pequeñas comunas y sus concejales en el cuerpo provincial que elegirá a los consejeros regionales, en desmedro de los centros más poblados, lo que presenta serias objeciones desde la perspectiva democrática, en que cada ciudadano debe tener un voto de igual valor de resultado.

#### **3.2.4.4. LOS REQUISITOS PARA SER ELEGIDO CONSEJERO REGIONAL**

Los requisitos establecidos para ser elegido consejero regional están señalados en el artículo 31 de la LOCGAR. Ellos son los siguientes:

- \* Ser ciudadano con derecho a sufragio.
- \* Saber leer y escribir.
- \* Tener residencia en la región durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

### **3.2.4.5. EL PROCESO DE ELECCIÓN DE LOS CONSEJEROS REGIONALES**

La elección de los consejeros regionales se realiza de conformidad con el capítulo VI de la LOCGAR, artículos 81 a 98, que determina los procedimientos para presentación de candidaturas (arts. 81 y 82), la constitución de los colegios electorales y sus mesas (art. 83), las cédulas electorales (art. 84), la realización de la votación (art. 85), el cierre de la votación y el escrutinio (art. 86), el método de escrutinio por sistema D'Hondt de cifra repartidora (art. 87), las reclamaciones del acto electoral (arts. 91 a 98).

### **3.2.5. LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS REGIONALES**

El artículo 113 de la Constitución establece que las atribuciones del consejo regional son materia de ley orgánica constitucional, aun cuando en el inciso 2º de dicho artículo fija algunas atribuciones constitucionales, tales como aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, como asimismo resolver sobre la inversión de los recursos consultados para la región en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional sobre la base de una propuesta que formula el intendente, la que puede ser modificada o reemplazada por otras establecidas por el propio consejo regional.

De acuerdo a las funciones del consejo regional enunciadas en el inciso 1º del artículo 113 de la Constitución y las atribuciones del inciso 2º del mismo, se desprende la naturaleza y alcance de la descentralización regional, la cual es sólo de carácter administrativo y financiero, no constituye una descentralización que busque desarrollar una autonomía regional de carácter normativo, vale decir, de generar un Estado regional con potestad legítima propia, producto de la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales.

El artículo 36 de la LOCGAR establece las atribuciones y las competencias, de claro y evidente carácter administrativo y financiero, del consejo regional. En efecto, el consejo está dotado de dos atribuciones normativas de carácter administrativo; contenidas en los bilaterales a) y b) del artículo 36, ellas son:



“a) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo;

b) Aprobar los reglamentos regionales”.

El consejo dispone de cuatro atribuciones resolutorias (literales c) a f) del artículo 3º, ellas son:

c) Aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, con sujeción a la normativa ministerial que rija en la materia y previo informe técnico que deberá emitir la secretaría regional ministerial respectiva con lo dispuesto en el artículo 20, letra f);

d) 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;

e) Resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que correspondan a la región de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional y de los recursos propios que el Gobierno regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto en el N° 20º del artículo 19 de la Constitución Política de la República;

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

El consejo tiene también una atribución resolutoria compartida con el intendente (art. 36, literal h), ella es:

“h) 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”.

El consejo regional dispone de atribuciones de fiscalización del intendente y de las unidades administrativas de la administración regional, así el artículo 36 literal g determina:

“g) Fiscalizar el desempeño del Intendente en su calidad de presidente del Consejo y de órgano ejecutivo del mismo, como también el de las unidades que de él dependan, pudiendo requerir del Intendente la información necesaria al efecto”.

Por último, el consejo regional dispone de una atribución de naturaleza consultiva, como de las atribuciones necesarias para ejercer las funciones que la ley le encomiende: la atribución consultiva está expresada en los siguientes términos en el artículo 36 literal i:

“i) Emitir opinión respecto de las proposiciones de modificación a la división política y administrativa de la región que formule el gobierno nacional, y otras que le sean solicitadas por los poderes del Estado”.

### **3.2.6. LA SECRETARÍA DEL CONSEJO REGIONAL**

El artículo 43 de la LOCGAR precisa que los consejos regionales dispondrán de una secretaría, destinada a prestar apoyo y asesoría para el desempeño de las funciones del consejo regional respectivo.

Corresponderá a cada consejo regional designar a un secretario ejecutivo, que será, además, su ministro de fe. Dicho secretario se rige en su relación contractual por la legislación laboral común. El contrato será suscrito por el intendente y la remuneración no podrá exceder a la del grado 4º, directivo superior, de la Escala Unica de Sueldos de la Administración Pública o su equivalente, incluida la asignación profesional en el artículo 3º del Decreto Ley N° 479, cuando procediera. La jornada ordinaria de trabajo del secretario ejecutivo será de 44 horas semanales.

Al secretario ejecutivo del consejo regional le serán aplicables los requisitos, las incompatibilidades, causales de cesación en el cargo e inhabilidades contempladas en los artículos 31 al 34 y artículo 40 de la LOCGAR.

### **3.3. LOS RECURSOS FINANCIEROS, EL PATRIMONIO Y EL SISTEMA PRESUPUESTARIO REGIONAL**

El artículo 115, inciso 1º de la Constitución, establece algunos principios y criterios que el legislador deberá considerar al normar dicha materia. El principio básico es la “búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo” y los criterios que deberá aplicar el legislador son los de “solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos”.

### **3.3.1. LOS RECURSOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**

Las fuentes de recursos de los gobiernos regionales fijados por el artículo 115 de la Constitución son:

1º Los recursos ordinarios para su funcionamiento fijados por la Ley de Presupuestos de la Nación.

2º La afectación de determinados tributos que graven actividades o bienes de clara identificación regional, pueden ser aplicados dentro de los marcos que señala la ley, por las autoridades regionales al financiamiento de obras de desarrollo.

3º Una proporción del total de gastos de inversión que determine la ley, que constituirá parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

4º Los gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional que contemplará la Ley de Presupuestos de la Nación, cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional.

5º Los recursos provenientes de la celebración de convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre el gobierno nacional o sus ministerios con los gobiernos regionales o el conjunto de regiones asociadas para tal propósito.

### **3.3.2. EL PATRIMONIO**

La LOCGAR en su artículo 69 precisa que el patrimonio del gobierno regional está integrado por los ingresos y bienes que se señalan a continuación:

- a) Los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Fisco;
- b) Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título y los frutos de tales bienes;
- c) Las donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes internas o externas, de acuerdo a la legislación vigente, los cuales estarán exentos del trámite de insinuación;

- d) Los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue respecto de los bienes a que se refiere la letra e) del artículo 70;
- f) Los recursos que perciba en conformidad al inciso final del número 20° del artículo 19 de la Constitución política de la república;
- g) Los recursos que le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- h) Las obligaciones que contraiga en el desarrollo de sus actividades, en conformidad a la ley;
- i) Los derechos y obligaciones que adquiere por su participación en las asociaciones a que se refiere el inciso 5° del artículo 104 de la Constitución Política de la República, e
- j) Los demás recursos que le corresponda en virtud de la ley.

### **3.3.3. EL PRESUPUESTO REGIONAL**

#### **3.3.3.1. ANTECEDENTES, CONCEPTO Y COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO**

La Constitución Política establece la existencia de gobiernos regionales como corporaciones de derecho público que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio y la calidad de servicio público independiente, y que disponen de la facultad de administrar sus recursos en conformidad con el Sistema Presupuestario de la Nación.

El Sistema Presupuestario del Sector Público tiene como su principal instrumento, la Ley Orgánica de Presupuestos, la que se encuentra regulada por la *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado*. La Ley de Presupuestos constituye una estimación de los ingresos y del límite máximo que pueden alcanzar los egresos y compromisos de los diversos servicios públicos.

En este marco, el presupuesto del gobierno regional es una herramienta de gestión que permite ordenar en forma eficiente los recursos con que cuenta, según su origen y uso, en función de las directrices principales que lo definen,

salvaguardando siempre el principio de contabilidad balanceada, es decir, el total de los gastos en que se incurrirá durante la ejecución presupuestaria debe estar debidamente cubierto por el total de ingresos.

El Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República determinan las exigencias contables y de control a las que debe ceñirse estrictamente el gobierno regional para la confección y ejecución de su presupuesto.

La Ley de Presupuestos de la Nación, según establece la LOCGAR, asignará a cada gobierno regional los recursos necesarios para solventar sus gastos de funcionamiento.

A su vez, el artículo 72 de la LOCGAR determina que “el presupuesto del gobierno regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación. Dicho presupuesto se regirá por las normas de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, Decreto Ley N° 1.263, de 1975, y considerará los siguientes programas presupuestarios:

- “a) Un programa de gastos de funcionamiento del gobierno regional.
- b) Un programa de inversión regional, en el que se incluirán los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que le correspondan y los demás que tengan por objeto el desarrollo de la región, incluidos los que para la atención de los problemas de las áreas metropolitanas a que se refiere el artículo 104, se perciban por el gobierno regional conforme a lo dispuesto por el N° 20 del artículo 19 de la Constitución Política de la República. Para estos efectos, los respectivos gobiernos regionales podrán constituir un Fondo de Inversión Metropolitana”.

El proyecto de presupuesto del gobierno regional es propuesto por el intendente al consejo regional para su aprobación. Una vez aprobado es enviado al Ministerio de Hacienda, de acuerdo con los plazos y procedimientos determinados por el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, sin perjuicio del ulterior ejercicio por parte del consejo regional de resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos.

### 3.4. EL CONTROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN CHILE

Estos controles pueden clasificarse en controles de legitimidad y controles de mérito

Entendemos por *controles de legitimidad* aquellos que se manifiestan a través de la vigilancia que se ejerce sobre los órganos de los poderes públicos por otros órganos del Estado y por los mismos ciudadanos respecto de sus actos administrativos, por sus actos normativos y la actividad desarrollada por sus órganos. Este control se dirige a valorar y garantizar la correspondencia formal del acto y de la actividad del sujeto a la norma legal.

A su vez, el *control de mérito* está dirigido a valorar el acto y la actividad del órgano en razón a su utilidad y oportunidad, es decir, a su conveniencia para la Administración.

En Chile, el control de legitimidad es ejercido por las Cortes de Apelaciones respectivas respecto de las resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales, si es que el reclamo previo ante el intendente regional ha sido rechazado, de acuerdo al artículo 102 de la LOCGAR. Si la Corte de Apelaciones da lugar a la reclamación de ilegalidad del acto impugnado, en su sentencia decidirá u ordenará la anulación total o parcial de dicho acto, pudiendo dictar la resolución que corresponda para reemplazar la resolución o acuerdo anulado. La misma Corte determinará si ha lugar a la indemnización de perjuicios, cuando se le hubiere solicitado, y enviará los antecedentes al juez del crimen competente, cuando la infracción fuere constitutiva de delito. En contra de la sentencia definitiva dictada por la Corte de Apelaciones no procede el recurso de casación.

A su vez, la Contraloría General de la República tiene a su cargo la fiscalización y el control financiero y contable de los gobiernos regionales como parte de la Administración del Estado, de acuerdo al artículo 87 de la Constitución y de la ley orgánica constitucional respectiva.

No está claramente resuelto el tema de los conflictos de competencias que podrán suscitarse entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, los que generalmente son entregados en el derecho comparado al Tribunal Constitucional

o a la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando éstos existen en dichos ordenamientos jurídicos, como son los casos de Italia, España y Francia.

En lo referente al control de mérito, éste lo puede desarrollar el intendente respecto de los reglamentos regionales elaborados por el consejo regional, de acuerdo al artículo 25 de la LOCGAR, a través de las observaciones que estime pertinente formular dentro de los términos de diez días, acompañándolas de los elementos de juicio que las fundamenten. El consejo regional sólo podrá desechar tales observaciones con el voto de la mayoría absoluta más uno de sus miembros en ejercicio. No podemos olvidar aquí que el intendente sigue siendo un agente de la confianza del Presidente de la República en la región.

#### **4. GOBIERNO Y ADMINISTRACION PROVINCIAL**

##### **4.1. LA GOBERNACIÓN COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO Y EL GOBERNADOR COMO AGENTE ENCARGADO DE DICHO ÓRGANO ADMINISTRATIVO**

La reforma constitucional de 1991 modificó el artículo 105 inciso 1º de la Constitución, estableciendo que en cada provincia “existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República”. Con la nueva numeración producida por el texto sistematizado de la Constitución de septiembre de 2005, dicho artículo es actualmente el 116, inciso 1º de la Carta Fundamental.

Las gobernaciones son así entes desconcentrados del intendente, dependiendo jerárquicamente de este último, aun cuando su nombramiento y remoción corresponden al Presidente de la República, respecto del cual son funcionarios de su exclusiva confianza.

## **4.2. EL GOBERNADOR DESARROLLA FUNCIONES Y ATRIBUCIONES EN CUANTO ÓRGANO DE GOBIERNO Y EN CUANTO ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL**

Al gobernador corresponde ejercer, de acuerdo con el artículo 116 inciso 2° de la Constitución, *“de acuerdo a las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La ley determinará las atribuciones que podrá delegarle el intendente y las demás que le corresponden”*.

La LOCGAR en su Título I, Capítulo II, distingue las funciones y atribuciones de los gobernadores en cuanto órgano desconcentrado del intendente encargado del gobierno interior de la provincia; mientras en el Título II, Capítulo III, considera al gobernador como órgano desconcentrado del intendente en sus funciones y atribuciones de administración de la provincia.

### **4.2.1. EL GOBERNADOR, SUS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES EN CUANTO ÓRGANO DE GOBIERNO INTERIOR DE LA PROVINCIA.**

El artículo 3° de la LOCGAR, en su inciso 2°, precisa que “corresponderá al gobernador ejercer, de acuerdo con las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, existentes en la provincia”.

A su vez, el artículo 4° de la LOCGAR establece que el gobernador ejercerá las atribuciones que menciona dicha disposición, informando al intendente de las acciones que ejecute en el ejercicio de ellas. Esta disposición legal le confiere directamente al gobernador las siguientes competencias:

En materia de gobierno interior: “Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes y autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes. Además desarrolla competencias en materias de coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos en materia de prevención y atención de desastres, y en materia de extranjería.



#### **4.2.2. EL GOBERNADOR, SUS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES EN CUANTO ÓRGANO DESCONCENTRADO DEL EJECUTIVO DEL GOBIERNO REGIONAL.**

El artículo 44 de la LOCGAR precisa que, sin perjuicio de las facultades que le corresponden de acuerdo al Título I de esta ley, el gobernador tendrá a su cargo la administración superior de la respectiva provincia en la esfera de atribuciones que corresponden al intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, y presidirá el Consejo Económico y Social Provincial.

En el ejercicio de estas funciones el gobernador actuará con arreglo a la Constitución Política de la República, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

Así, además, de las atribuciones que el intendente puede delegarle, en estas funciones el gobernador ejercerá las que la LOCGAR precisa en su artículo 45.

En el inciso final de dicho artículo se expresa: “Cumplir las demás funciones y ejercer las atribuciones que las leyes le asignen”. Entre estas últimas está la de integrar el gabinete del intendente, junto a los secretarios regionales ministeriales.

Los gobernadores podrán solicitar a los jefes de los organismos de la Administración del Estado sujetos a su fiscalización y supervigilancia los informes, antecedentes o datos que requieran, debiendo éstos proporcionarlos oportunamente.

Los gobernadores, asimismo, deberán poner en conocimiento de la Contraloría General de la República y del tribunal competente aquellos casos en que, con fundamento plausible, pueda exigirse responsabilidad administrativa civil o penal de algún funcionario.

Finalmente, de acuerdo al artículo 47 de la LOCGAR, los gobernadores deberán dar cuenta al consejo económico y social provincial, semestralmente, sobre la marcha de la administración en el nivel provincial y de la ejecución de los programas y proyectos que se desarrollen en la provincia.

### **4.3. EL COMITÉ TÉCNICO ASESOR DEL GOBERNADOR**

El artículo 46 de la LOCGAR señala que el gobernador está facultado para constituir un comité técnico asesor con autoridades de los servicios públicos creados por ley que operen en la región.

### **4.4. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL PROVINCIAL**

#### **4.4.1. INTRODUCCIÓN**

La reforma constitucional aprobada en 1991, establece un nuevo inciso 3º en el artículo 116 de la Constitución, creando un nuevo organismo constitucional, un *Consejo Económico y Social de carácter consultivo* en cada provincia, estableciendo que la ley orgánica constitucional respectiva, “determinará su composición, forma de designación de sus integrantes, atribuciones y funcionamiento”.

El proyecto original de reforma constitucional enviado por el Gobierno, en 1990, establecía un consejo económico y social como instancia consultiva del gobierno regional; luego el proyecto del Gobierno, que ingresó en mayo de 1991 a trámite parlamentario, sólo se refería a “cuerpos consultivos de la comunidad organizada que establecerá la ley”, a nivel de la región, como señalaba el artículo 100 del proyecto. El 25 de julio de 1991 las comisiones unidas del Senado eliminaron del texto aprobado dicha mención.

En la práctica, la reforma aprobada en 1991, valora al Consejo Económico y Social como organismo constitucional de tipo consultivo; sin embargo, en nuestra opinión lo rebaja de nivel y disminuye su capacidad de influir en las decisiones al establecerlo a nivel provincial y no a nivel regional. En efecto, el consejo económico y social a nivel regional sería un órgano más representativo, con una mayor riqueza y variedad en su integración, además estaría ubicado como órgano con capacidad real de influir a través de sus opiniones en el proceso de adopción de decisiones del intendente y consejo regional. La opción aprobada lo rebaja a un nivel de un organismo consultivo del gobernador, autoridad que no toma decisiones importantes y que es un ente desconcentrado del intendente regional.

En suma, se le da una mayor jerarquía por incluirse como organismo constitucional de carácter consultivo, pero se disminuye, en la realidad, su influencia en el proceso de adopción de decisiones de la región. Esta perspectiva se ha visto confirmada en estos años de funcionamiento, generando una visión generalizada de la inutilidad del consejo económico y social a nivel provincial.

#### **4.4.2. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EN LA LOCGAR.**

En cada provincia existirá un Consejo Económico y Social de carácter consultivo, en el cual podrá participar la comunidad socialmente organizada de la provincia. Este órgano estará integrado por el gobernador, por miembros elegidos, y otros por derecho propio, según determina el artículo 48 de la LOCGAR.

#### **4.4.3. LOS MIEMBROS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL**

*Los miembros electos* representarán a las organizaciones sociales de la provincia, son 24 en total y se eligen de la siguiente manera, según determina el artículo 48 de la LOCGAR.

Las entidades que agrupen a las organizaciones laborales de la provincia elegirán ocho miembros. Las entidades que agrupen a los empresarios y otras entidades productivas de la provincia elegirán ocho miembros. Las organizaciones culturales de la provincia que contribuyan al proceso y desarrollo cultural provincial, elegirán tres miembros. Las asociaciones de profesionales de la provincia elegirán tres miembros. Las fundaciones y corporaciones privadas domiciliadas en la región, dedicadas a actividades de producción, comercio, educación o investigación científica y tecnológica, elegirán dos miembros.

*Son miembros por derecho propio los siguientes:* un miembro de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que tengan asiento en la respectiva provincia, designado por el mando provincial correspondiente.

Los rectores o vicerrectores de las universidades y, donde no las hubiere, los rectores de institutos profesionales o centros de formación técnica a falta de éstos, que funcionen en la respectiva provincia, en un número máximo de cuatro

representantes. Si hubiere más de cuatro universidades, institutos o centros de formación técnica, se designará a los más antiguos en sus cargos.

#### **4.4.4. PROCESO DE DETERMINACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARÁN EN LA ELECCIÓN DE MIEMBROS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL**

Este proceso está regulado por los artículos 55 y siguientes de la LOCGAR. El artículo 55 determina que “Una comisión integrada por el gobernador, el contralor regional o por un delegado de éste, y por un ministro de la Corte de Apelaciones con asiento en la capital de la provincia respectiva, o en su defecto, el juez de letras más antiguo de la provincia, determinará qué organismos tendrán derecho a participar, a través de sus directores, en la elección de sus representantes por estamentos al consejo económico y social provincial”.

En la provincia de Santiago integrará la comisión un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, elegido por esta de entre sus miembros.

Actuará como secretario y ministro de fe de esta comisión el Conservador de Bienes Raíces cuya sede corresponda a la comuna capital de la provincia. En caso de haber mas de un Conservador, esta función le corresponderá al más antiguo en el cargo.

#### **4.4.5. ELECCIÓN**

En estas elecciones cada elector dispondrá de un voto, el cual será secreto e informado, debiendo votar para elegir a un miembro titular y otro suplente del estamento correspondiente. El Tribunal Electoral Regional declarará electos a los candidatos titulares y suplentes que hayan obtenido las más altas mayorías. En caso de empate, este será resuelto mediante sorteo por el mismo Tribunal (arts. 59 y 60 LOCGAR).

#### **4.4.6. LA CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES PROVINCIALES**

El inciso 3º del artículo 60 de la LOCGAR establece que “el consejo económico y social provincial se constituirá dentro de los sesenta días siguientes a la

comunicación a que se refiere el inciso anterior, convocado para tal efecto por el gobernador”.

#### **4.4.7. LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL PROVINCIAL**

Las atribuciones del consejo económico y social provincial, según el artículo 51 de la LOCGAR, son las siguientes:

- a) Absolver las consultas del gobernador sobre los anteproyectos de plan regional de desarrollo y de presupuesto del gobierno regional, con anterioridad al sometimiento de estas iniciativas al consejo regional, y emitir opinión a su respecto;
- b) Realizar estudios y emitir opinión en materias de desarrollo provincial;
- c) 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;
- d) Absolver toda otra consulta que le formule el gobernador, y
- e) 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.

#### **4.4.8. LA PRESIDENCIA Y CONVOCACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL PROVINCIAL**

El artículo 49 de la LOCGAR precisa que el consejo económico y social provincial será presidido por el gobernador, quien podrá convocarlo. Asimismo, el consejo podrá autoconvocarse por la iniciativa de un tercio de sus miembros.

## 5. LA ADMINISTRACION COMUNAL

La reforma constitucional que abordó el capítulo XIII de la Constitución sobre “Gobierno y administración interior del Estado”, que entró en vigencia el 12 de noviembre de 1991, dio una nueva redacción a las disposiciones constitucionales sobre administración comunal, a cuyo análisis está dedicado este acápite.

### 5.1. LA MUNICIPALIDAD, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El nuevo artículo 118 de la Constitución establece que la “administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad”. Esta perspectiva es coherente con la dimensión de la administración regional, en ambos casos, el territorio respectivo, región o comuna, es el ámbito sobre el cual se desarrolla una instancia de administración descentralizada. En el caso de la región, es el *gobierno regional*, en el caso de la comuna o agrupación de comunas, es la *municipalidad*.

El propio artículo 118, inciso 4º de la Constitución entrega un concepto acerca de las municipalidades, señalando que 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”. A través de este concepto se establece que la municipalidad es una corporación *autónoma*, concepto que, en sentido jurídico estricto, implica capacidad de autonormarse generando un derecho propio. Sin embargo, en esta perspectiva debemos entender que se trata de autonomía administrativa o autarquía en sentido jurídico estricto, vale decir, que las municipalidades como entes jurídicos disponen de la capacidad de autoadministrarse en el ámbito de sus atribuciones con independencia del nivel administrativo regional y nacional.

La municipalidad es, a su vez, un *ente descentralizado administrativamente*, lo que determina la existencia de su propia personalidad jurídica, que la constituye en una *corporación de derecho público* distinta del Estado o Fisco, *dotada de su*

*propio patrimonio* fijado por la Constitución y las leyes, *dotada de funciones y atribuciones propias* otorgadas por el ordenamiento jurídico.

Esta descentralización municipal tiene dimensiones tanto territoriales como funcionales. *Se trata de una descentralización territorial*, porque ejerce sus funciones y competencias dentro del ámbito territorial que es la comuna o agrupación de comunas. *Se trata de una descentralización funcional*, ya que determinadas actividades, servicios o funciones del Estado se entregan a las municipalidades en el ámbito de la salud, la educación, la asistencia social, la urbanización, el aseo y el ornato, la promoción del desarrollo comunitario, entre otras materias que determina la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.<sup>2</sup>

Esta autonomía administrativa de las municipalidades se complementa con una *autonomía financiera*, que les permite a las municipalidades la administración de sus propios recursos garantizados por el ordenamiento jurídico para poder cumplir sus funciones, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución.

### **5.1.1. LAS FUNCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES**

La L.O.C. de Municipalidades clasifica las funciones municipales en funciones privativas o exclusivas y funciones compartidas o de ejecución coordinada con otros órganos de la Administración del Estado.

A) Las funciones privativas o exclusivas de las municipalidades se encuentran establecidas en el artículo 3° de la ley, y son las siguientes:

- a) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio respectivo.
- b) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio respectivo.
- c) La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas comunales vigentes.

- d) El aseo y ornato de la comuna.
- e) La promoción del desarrollo comunitario.
- f) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

B) *Las funciones compartidas o de ejecución coordinada* con otros órganos de la Administración del Estado se encuentran establecidas en el artículo 4º de la ley y son las siguientes:

- a) La educación y la cultura;
- b) La salud pública y la protección del medio ambiente;
- c) La asistencia social y jurídica;
- d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;
- e) El turismo, el deporte y la recreación;
- f) La urbanización y la vialidad urbana y rural;
- g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;
- h) El transporte y el tránsito públicos;
- i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;
- j) El apoyo y fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 90 de la Constitución Política;
- k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres;
- l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

### **5.1.2. LAS ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES**

El artículo 5º de la L.O.C. de municipalidades señala que para el ejercicio de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales:

- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines



y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.

“En ejercicio de esta atribución, le corresponderá asignar y cambiar la denominación de tales bienes, como asimismo de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales en el territorio bajo su administración.”

d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular.

e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.

f) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.

g) Otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones. Estas subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal. Este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades destinen a las actividades de educación, de salud o de atención de menores que les hayan sido traspasadas en virtud de lo establecido en el D.F.L. N° 1.3063, de Interior, de 1980, cualquiera sea su forma de administración, ni los destinados a los Cuerpos de Bomberos.

Asimismo, este límite no incluye las subvenciones o aportes que las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes efectúen a la “Corporación Cultural de la I. Municipalidad de Santiago”, para el financiamiento de actividades de carácter cultural que beneficien a los habitantes de dichas comunas.

h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca.

i) 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 estas corporaciones se regirá por las normas establecidas en el Párrafo 1° del Título VII, y

j) Establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

k) Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.

La ley señala en el mismo artículo que las municipalidades tendrán, además, *las atribuciones no esenciales que les confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común.*

El artículo 5° inciso final de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades determina que las *municipalidades podrán asociarse entre ellas* para el cumplimiento de sus fines propios de acuerdo con las reglas establecidas en el párrafo 2° del Título VII.

### **5.1.3. LOS ACTOS JURÍDICOS QUE PUEDEN DESARROLLAR LAS MUNICIPALIDADES PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES**

La L.O.C. de Municipalidades establece en el nuevo artículo 8° que éstas para el desarrollo de sus funciones pueden:

a) Celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a los municipios.

b) Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, que impliquen la ejecución de acciones determinadas, siempre que ello no importe el traspaso de sus funciones o potestades.

c) Pueden, con la misma limitación antedicha, otorgar concesiones para la prestación de determinados servicios municipales o para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título.

La celebración de los contratos y el otorgamiento de las concesiones a que se ha hecho mención, se hará previa licitación pública en el caso que el monto de las obligaciones y el valor de los bienes involucrados exceda de doscientas unidades tributarias anuales, o tratándose de concesiones, si el total de los derechos o prestaciones que debe pagar el concesionario sea superior a cien unidades tributarias mensuales.

Si el monto de las obligaciones o el valor de los bienes fuera inferior a los señalados, se llamará a propuesta privada. Igual procedimiento se aplicará cuando, no obstante tratarse de obligaciones cuyo valor de los bienes involucrados es superior a doscientas unidades tributarias anuales, concurren imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas por el concejo, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto favorable de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio.

Lo anterior no es aplicable a los permisos municipales, que se rigen por los artículos 36 y 63, letra g) de esta ley.

#### **5.1.4. EL MARCO DELIMITADOR DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL. COORDINACIÓN ENTRE MUNICIPALIDADES Y OTROS SERVICIOS PÚBLICOS**

El artículo 9º de la L.O.C. de Municipalidades precisa que éstas deben actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, correspondiéndole al intendente de la región respectiva velar por el cumplimiento de esta norma.

A su vez, el artículo 10º de la L.O.C. de Municipalidades establece que la coordinación entre ellas, como asimismo la coordinación de éstas y los servicios

públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el gobernador provincial que corresponda dispondrá las medidas necesarias para la coordinación requeridas, a solicitud de cualquiera de los alcaldes interesados.

#### **5.1.5. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN ACTIVIDADES EMPRESARIALES**

El artículo 11º de la L.O.C. de Municipalidades, en armonía con el artículo 19, N° 21 de la Constitución, precisa que las Municipalidades podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza.

#### **5.1.6. LAS RESOLUCIONES MUNICIPALES**

El artículo 12º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades precisa que las resoluciones que adopten las municipalidades se denominan: a) *ordenanzas*, b) *reglamentos municipales*, c) *decretos alcaldicios* y d) *instrucciones*.

- a) Las ordenanzas son normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.
- b) *Los reglamentos municipales* son normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad.
- c) *Los decretos alcaldicios* son resoluciones que versan sobre casos particulares.
- d) *Las instrucciones* son directivas impartidas a los subalternos.

## **5.2. LOS ÓRGANOS DE LAS MUNICIPALIDADES: EL ALCALDE Y EL CONCEJO**

El artículo 118 y 119 de la Constitución establecen que los órganos de decisión en el ámbito de las municipalidades son el *alcalde*, que será su máxima autoridad, y el *concejo*.

### **5.2.1. LA ELECCIÓN DEL ALCALDE, DURACIÓN DEL MANDATO Y POSIBLE REELECCIÓN.**

El artículo 57 de la L.O.C. de Municipalidades precisa que el alcalde será elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de los concejales, en conformidad con lo establecido en esta ley. Su mandato durará cuatro años y podrá ser reelegido.

Para ser candidato a alcalde se deberá acreditar haber cursado enseñanza media o su equivalente y cumplir con los demás requisitos señalados en el artículo 73 de la presente ley, los cuales son:

- a) ser ciudadano con derecho a sufragio;
- c) tener residencia en la región a que pertenezca la respectiva comuna, según corresponda, a lo menos durante los últimos dos años anteriores a la elección;
- d) tener su situación militar al día, y
- e) No estar afecto a algunas de las inhabilidades que establece esta ley.

El mismo artículo 73, inciso 2° determina que “no podrá ser alcalde ni concejal el que tuviere dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotópicas ilegales, a menos que justifique su consumo por un tratamiento médico”.

### 5.2.2. LAS ATRIBUCIONES DEL ALCALDE

Según el artículo 56 de la L.O.C. de Municipalidades, el alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.

El artículo 63 de la Ley establece sus atribuciones:

- a) Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad;
- b) Proponer al concejo la organización interna de la municipalidad;
- c) Nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia de acuerdo con las normas estatutarias que los rijan.
- d) Velar por la observancia del principio de la probidad administrativa dentro de I municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas estatutarias que lo rijan;
- e) Administrar los recursos financieros de la municipalidad, de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado;
- f) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan en conformidad a esta ley;
- g) Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales;
- h) Adquirir y enajenar bienes muebles.
- i) Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular.
- j) Delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones exclusivas en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe, salvo las contempladas en las letras c) y d).
- k) Coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda.
- l) Coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna.
- ll) Ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad y de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley N° 18.575.
- m) Convocar y presidir el concejo, y

n) Someter a plebiscito las materias de administración local, de acuerdo a lo establecido en los artículos 114 y siguientes.

ñ) Autorizar la circulación de los vehículos municipales fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de las funciones inherentes a la municipalidad, y

o) Remitir oportunamente a la Contraloría general de la República un ejemplar de la declaración de intereses, exigida por el artículo 61 de la Ley N° 18.575.

### **5.2.3. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE QUE REQUIEREN ACUERDO DEL CONCEJO**

En el artículo 58 de la L.O.C. se establecen las atribuciones del alcalde que requieren el acuerdo del concejo. Ellas son:

a) Aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones, como asimismo los presupuestos de salud y educación, los programas de inversión correspondientes y las políticas de recursos humanos, de prestación de servicios municipales y de concesiones, permisos y licitaciones;

b) Aprobar el plan regulador comunal, los planes seccionales y el proyecto de plan regulador comunal o de plan en casos a que se refiere la letra k del artículo 5;

c) Establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones;

d) Aplicar, dentro de los marcos que indique la ley, los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal;

e) Adquirir, enajenar, gravar, arrendar por un plazo superior a cuatro años o traspasar a cualquier título el dominio o mera tenencia de bienes inmuebles municipales, o donar bienes muebles;

f) Expropiar bienes inmuebles para dar cumplimiento al plano regulador comunal;

- g) Otorgar subvenciones y aportes, para financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado sin fines de lucro, y ponerles término;
- h) Transigir judicial y extrajudicialmente;
- i) Celebrar convenios y contratos que involucren montos iguales o superiores al equivalente a 500 unidades tributarias mensuales, y que requerirán el acuerdo de la mayoría absoluta del concejo; no obstante, aquellos que comprometan al municipio por un plazo que exceda el período alcaldicio, requerirán el acuerdo de los dos tercios de dicho concejo;
- j) Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término.
- k) Dictar ordenanzas municipales y el reglamento a que se refiere el artículo 31;
- l) Omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas, en conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 8º de esta ley;
- l) Convocar, de propia iniciativa, a plebiscito comunal, de conformidad con lo dispuesto en el Título IV de la ley.
- m) Convocar, de propia iniciativa, a plebiscito comunal, en conformidad con lo dispuesto en el título IV;
- n) Readscribir o destinar a otras unidades al personal municipal que se desempeñe en la unidad de control;
- ñ) Otorgar, renovar, caducar y trasladar patentes de alcoholes. El otorgamiento, la renovación o el traslado de estas patentes se practicará previa consulta a las juntas de vecinos respectivas;
- o) Fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas existentes en la comuna, dentro de los márgenes establecidos en el artículo 21 de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.



p) Otorgar patentes a las salas de cine destinadas a la exhibición de producciones cinematográficas de contenido pornográfico. En este caso, el acuerdo deberá adoptarse por la mayoría simple de los miembros del Concejo. El alcalde previamente a la junta de vecinos correspondiente.

El artículo 65 de la ley, en su inciso 2° dispone que las materias que requieren el acuerdo del concejo serán de iniciativa del alcalde. Sin perjuicio de lo anterior, si el alcalde incurriere en incumplimiento reiterado y negligente de las obligaciones señaladas en el inciso segundo del artículo 56 podrá ser requerido por el concejo para que presente el o los proyectos que correspondan dentro de un tiempo prudencial. En caso que el alcalde persista en su omisión, su conducta podrá ser considerada como causal de notable abandono de deberes, para lo efecto de lo previsto en la letra c) del artículo 60.

#### **5.2.4. LA SUBROGACIÓN DEL ALCALDE**

El artículo 62 de la ley establece que el alcalde será “subrogado, en caso de ausencia o impedimento no superior a 45 días, por el funcionario en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local. Sin embargo, previa consulta al concejo, el alcalde podrá designar por subrogante a un funcionario que no corresponda a dicho orden. No obstante, si la ausencia o el impedimento obedeciere a razones médicas o de salud que imposibiliten temporalmente el ejercicio del cargo, la subrogancia se extenderá hasta 130 días.

La subrogación comprenderá también la representación del municipio, la atribución de convocar al concejo y el derecho de asistir a sus sesiones sólo con derecho a voz. Mientras opere la subrogancia, la presidencia del concejo la ejercerá el concejal presente que haya obtenido mayor votación ciudadana en la elección municipal respectiva, salvo cuando opere lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 107.

Cuando el alcalde se encuentre afecto a una incapacidad temporal superior a 45 días, salvo la situación prevista en la oración final del inciso primero del artículo

62, el concejo designará de entre sus miembros a un alcalde suplente, en sesión especialmente convocada al efecto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 62.

En caso de vacancia del cargo de alcalde, el concejo deberá elegir un nuevo alcalde que complete el periodo, de entre sus propios miembros, y por mayoría absoluta de los concejales en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto.

### **5.3. EL CONCEJO Y SUS FUNCIONES**

El artículo 119 de la Constitución precisa que el *concejo* estará integrado por *concejales*, los cuales serán elegidos por sufragio universal en conformidad a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Dichos concejales durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades determina el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.

El concejo es 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”, según establece el inciso 2° del artículo 119 de la Constitución.

La integración del concejo municipal busca hacer efectiva la participación de la ciudadanía de la comuna o agrupación de comunas, lo que constituye un cambio cualitativo en términos democráticos frente al *consejo de desarrollo comunal* originalmente establecido en el texto de la Constitución de 1980, el cual estaba integrado sólo por representantes de grupos de intereses y actividades relevantes de la comuna, constituyendo un órgano que representaba intereses corporativos.

El constituyente dejó entregadas a la regulación del legislador orgánico constitucional las normas sobre organización y funcionamiento del concejo, las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá su acuerdo (art. 119, inc. final). Sin embargo, el

propio constituyente en la disposición constitucional comentada determina que, en todo caso, será necesario el acuerdo del concejo municipal para tres ámbitos de materias: la aprobación del plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal y los proyectos de inversión respectivos.

### **5.3.1. ELECCIÓN Y DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS CONCEJALES.**

El artículo 72 de la LOC de Municipalidades determina que “los concejos estarán integrados por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, en conformidad con esta ley. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

Dicho sistema electoral utiliza el método D’Hondt o de cifra repartidora.

### **5.3.2. LAS ATRIBUCIONES DEL CONCEJO**

En el artículo 79 de la L.O.C. de Municipalidades, se precisan las atribuciones del concejo las cuales son de carácter electivo, normativo, resolutivo y de fiscalización.

El artículo 81 establece como *deber del concejo* el que sólo podrá *aprobar presupuestos debidamente financiados*, correspondiéndole especialmente al jefe de la unidad encargada del control o al funcionario que cumpla esa tarea, la obligación de representar a aquél los déficit que advierta en el presupuesto municipal. Para estos efectos, el concejo deberá examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, introduciendo las modificaciones correctivas a que hubiere lugar, a proposición del alcalde.

Si el concejo desatendiere la representación formulada según lo previsto en el inciso anterior y no *introdujere las rectificaciones pertinentes, el alcalde que no propusiere las modificaciones correspondientes o los concejales que las rechacen, serán solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria anual al 31 de diciembre del año respectivo*. Habrá acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad.

### **5.3.3. DERECHOS DE LOS CONCEJALES**

El artículo 87 de la L.O.C. de Municipalidades señala que todo concejal tiene *derecho a ser informado* plenamente por el alcalde o quien haga sus veces, de todo lo relacionado con la marcha y funcionamiento de la corporación. Este derecho debe ejercerse de manera de no entorpecer la gestión municipal.

El artículo 88 de la LOC de Municipalidades establece que los concejales tienen derecho a percibir una *dieta mensual* de entre seis y doce unidades tributarias mensuales, según determine anualmente cada concejo por los dos tercios de sus miembros. El mismo artículo regula algunas asignaciones adicionales y el de gastos de reembolso o fondos a rendir, por concepto de viático.

### **5.4. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y EL CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL COMUNAL**

A su vez, el constituyente derivado de 1991, junto con precisar que las decisiones políticas se toman por órganos representativos de la ciudadanía y no por órganos de tipo corporativo, reconoce la necesidad de encauzar la participación de las organizaciones comunitarias y los grupos representativos de intereses en un órgano consultivo que se denomina *consejo económico y social comunal*, el que se implementará por el legislador como un mandato imperativo del constituyente, como establece la oración final del inciso 1º del artículo 107 de la Constitución. La reforma constitucional establecida por la Ley Nº 19.526, de 17 de noviembre de 1997, eliminó del texto constitucional la referencia al consejo económico y social, reemplazándola por el deber de la L.O.C. de Municipalidades de establecer “las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales”, la que se encuentra establecida en el inciso 2º del artículo 118 de la Constitución.

El Título IV de la L.O.C. de Municipalidades cumple el mandato constitucional del artículo 118 de la Carta Fundamental.

El artículo 94 de la L.O.C. precisa que en cada municipalidad habrá un *consejo económico y social comunal compuesto por representantes de la comunidad local*

*organizada*. Este consejo es *un órgano asesor de la municipalidad*, que tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de otras representativas de actividades relevantes, en el progreso económico, social y cultural de la comuna. La ley regula los requisitos para ser miembro del consejo económico y social comunal y la forma de elección. La duración del mandato es de cuatro años. El mismo artículo 94 precisa las funciones de este consejo.

#### **5.4.1. LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL**

El artículo 94 de la L.O.C. de Municipalidades precisa las funciones del consejo económico y social comunal, las cuales son las siguientes:

- a) Pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales de la comuna;
- b) Recibir la información del alcalde acerca de los presupuestos de inversión del plan comunal de desarrollo y del plan regulador, disponiendo de quince días para formular sus observaciones a dicho informe.
- c) Interponer el recurso de reclamación previsto en el título final de la LOC de Municipalidades.

El consejo económico y social comunal perdió la atribución que establecía en texto anterior de la LOC de Municipalidades cuyo ex artículo 95, determinaba que el consejo económico y social comunal podía reunirse de propia iniciativa para estudiar y debatir materias generales de interés local y elevar sus opiniones para conocimiento del alcalde y del concejo.

## **6. LOS RECURSOS ECONOMICOS DE LAS MUNICIPALIDADES**

Las municipalidades tienen tres fuentes principales de recursos, según establece el artículo 122 de la Constitución: los asignados en la ley de presupuestos para

atender sus gastos, los ingresos que se les confieran por la ley o los que se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos.

Además, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades deberá contemplar un Fondo Común Municipal que constituye un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país.

Las recaudaciones del Fondo Común Municipal y su posterior distribución entre las municipalidades del país dependen del comportamiento del impuesto territorial, de los permisos de circulación de vehículos motorizados y de las patentes comerciales de Santiago, Providencia y Las Condes.

El artículo 122 concluye señalando que las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.

Los recursos que permiten una mayor autonomía e independencia en la planificación, la determinación del presupuesto y la inversión comunal están constituidos por los ingresos asignados a las municipalidades directamente por ley y los recursos provenientes del Fondo Común Municipal. En los demás recursos, ellos dependen de las decisiones políticas del gobierno nacional o regional en su caso.

### **6.1. LA AUTONOMÍA FINANCIERA Y EL FONDO COMÚN MUNICIPAL**

En armonía con el artículo 122 de la Constitución, el nuevo artículo 14 de la L.O.C. de Municipalidades establece que “las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas”.

El mismo artículo 14 regula el *Fondo Común Municipal* como un “mecanismo de redistribución solidaria entre las municipalidades del país”, el cual está integrado por los siguientes recursos:

1. *Un 60% del impuesto territorial* que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el inciso primero del artículo 15 de la Ley sobre Impuesto Territorial (Ley N° 17.235).

2. *Un 62,5% del impuesto del permiso de circulación* de vehículos que establece la ley de rentas municipales, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 12.
3. Un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por pago de las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de los D.L. N<sup>os</sup> 3.063, de 1979, y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres (Ley N<sup>o</sup> 17.105).
4. Un 50% del derecho establecido en el N<sup>o</sup>7 del artículo 41 del decreto ley N<sup>o</sup> 3.063 de 1979, Ley de rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permiso de circulación;
- 5., El monto total del impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, conforme lo establece la ley N<sup>o</sup> 17.235; y por un aporte fiscal que se considerará anualmente en la ley de presupuestos, cuyo monto será equivalente en pesos a 218.000 unidades tributarias mensuales, a su valor del mes de agosto del año precedente.
6. El 100% de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por merdio de equipos de registro de infracciones.

La distribución de este fondo se sujetará a los criterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales.

## **6.2. EL PATRIMONIO MUNICIPAL**

El artículo 13 de la L.O.C. de Municipalidades modificada, refuerza el patrimonio municipal, el cual está constituido por los siguientes recursos:

- a) Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título.
- b) El aporte que otorgue el gobierno regional respectivo.
- c) El ingreso proveniente de su participación en el Fondo Común Municipal.

- d) Los derechos que cobren por los servicios que presten o por los permisos y concesiones que otorguen.
- e) Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia.
- f) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal, sin perjuicio de la disposición séptima transitoria de la Constitución Política.
- g) Las multas e intereses establecidos a beneficio municipal.
- h) Los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes.

## **7. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES Y LAS CORPORACIONES DE DERECHO PRIVADO CON PARTICIPACION MUNICIPAL**

El artículo 118 de la Constitución, en su inciso 6º, establece la facultad de las municipalidades de asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. La misma norma establece la facultad de las municipalidades para constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro destinadas a la promoción del arte y la cultura, regulando la ley orgánica constitucional la participación municipal en ellas.

## **8. LAS NORMAS SOBRE PLEBISCITO COMUNAL Y CONSULTA NO VINCULANTE**

El artículo 118, inciso 5º de la Constitución, prescribe que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establecerá las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los dos tercios de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como la oportunidad, forma de la convocatoria y efectos.



## 8.1. LOS PLEBISCITOS COMUNALES

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece en su artículo 99 que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los dos tercios del mismo concejo o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, someterá a *plebiscito* las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la modificación del plan regulador u otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido en la misma ley.

El plebiscito puede ser de iniciativa popular de los ciudadanos de la comuna, de dos tercios de los concejales en ejercicio o de iniciativa del alcalde con acuerdo del concejo.

En el caso de iniciativa popular regulado por el artículo 100 de la Ley, los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la respectiva comuna pueden requerir al alcalde la realización de un plebiscito sobre las materias precedentemente señaladas.

Para tales efectos, deberán concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos inscritos al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificado emitido por el Director Regional del Servicio Electoral.

El artículo 101 de la Ley, determina que dentro del décimo día de adoptado el acuerdo del concejo de recepcionado el requerimiento del concejo o de los ciudadanos en los términos del artículo anterior, el alcalde debe dictar un decreto para convocar a plebiscito. Dicho decreto se publica dentro de los quince días siguientes a su dictación, en el Diario Oficial y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna. Asimismo, se debe difundir mediante avisos fijados en la sede comunal y en otros lugares públicos.

El decreto debe contener la o las cuestiones sometidas a plebiscito. Además, señalará la fecha de su realización, debiendo efectuarse, en todo caso, no antes

de sesenta ni después de noventa días, contados desde la publicación de dicho decreto en el Diario Oficial.

Los resultados del plebiscito sólo son vinculantes para la autoridad municipal, si vota en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

Las inscripciones electorales en la comuna respectiva se suspenderán desde el día siguiente a aquel en que se publique en el Diario Oficial el decreto alcaldicio que convoque a plebiscito y se reanudarán desde el primer día hábil del mes subsiguiente a la fecha en que el Tribunal Calificador de Elecciones comunique al Director del Servicio Electoral el término del proceso de calificación del plebiscito.

## **8.2. NORMAS LIMITADORAS SOBRE REALIZACIÓN DE LOS PLEBISCITOS**

El artículo 102 de la L.O.C. de Municipalidades establece que no se puede convocar a plebiscito durante el periodo comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella. Tampoco pueden celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio.

El Director Regional del Servicio Electoral y las municipalidades se coordinarán para la programación y realización de los plebiscitos, previamente a su convocatoria..

.

## **9. COORDINACION ENTRE SERVICIOS PUBLICOS Y MUNICIPALIDADES**

El artículo 118, inciso 8° de la Constitución, establece el deber de los servicios públicos de coordinarse con el municipio cuando se desarrolle su labor en el territorio comunal respectivo.

## 10. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES

EL artículo 118, inciso 6° de la Constitución, establece la facultad de las municipalidades de asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios.

La L.O.C. de Municipalidades establece la posibilidad de formar asociaciones de municipalidades en su artículo 135, el cual establece que dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales para facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Estas asociaciones pueden tener por objeto:

- a) La atención de servicios comunes.
- b) La ejecución de obras de desarrollo local.
- c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión.
- d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios.
- e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, y
- f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Los convenios que celebren las municipalidades para crear asociaciones municipales deberán consultar, entre otros aspectos, los que establece el artículo 136 de la L.O.C. de Municipalidades:

- a) La especificación de las obligaciones que asuman los respectivos asociados.
- b) Los aportes financieros y demás recursos materiales que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a las tareas concertadas.
- c) El personal que se dispondrá al efecto, y

d) El municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten.

Estos convenios deberán contar con el acuerdo de los respectivos concejos.

El artículo 137 de la Ley señala que los fondos necesarios para el funcionamiento de las asociaciones, en la parte que corresponda al aporte municipal, se deben consignar en los presupuestos municipales respectivos. Los municipios asociados no pueden afianzar ni garantizar los compromisos financieros que las asociaciones contraigan y éstos no den lugar a ninguna acción de cobro contra aquéllos.

---

\* Sección redactada por el profesor Humberto Nogueira Alcalá.

<sup>1</sup> El D.S. N° 291, publicado en el Diario Oficial de 20 de marzo de 1993, fijó el texto refundido de la Ley N° 19.175.

<sup>2</sup> El D.S. N° 662, publicado en el Diario Oficial de 27 de agosto de 1992, fijó el texto refundido de la Ley N° 18.695.

La Ley N° 19.602, publicada en el Diario Oficial de 25 de marzo de 1999, la Ley N° 19.806 publicada en el Diario Oficial de 31 de mayo de 2002 y la Ley N° 20.033 publicada en el Diario oficial de 1 de junio de 2005 introdujeron últimamente diversas modificaciones a dicho texto refundido.