



Revista de derecho (Valdivia)
ISSN0718-0950 *versi on-line*

Rev. derecho (Valdivia)v.10n.1Valdiviadic.1999

 Como citar
este artículo

Revista de Derecho, Vol. X, diciembre 1999, pp. 115-123

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

EL ESTADO ADMINISTRADOR DE CHILE: DE UNITARIO CENTRALIZADO A DESCENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO

Juan Carlos Ferrada Bórquez

Abogado, Doctor en Derecho Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Austral de Chile

1. EL ESTADO UNITARIO Y SU ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

1.1. *El Estado unitario como presupuesto básico de la estructura de poder del Estado*

El artículo 3° de la Constitución Política de la República -en adelante CPR-, situado dentro de las Bases de la Institucionalidad (Capítulo I), señala claramente que Chile es un Estado unitario. Ello no obsta a que su territorio se divida en regiones y que su Administración Pública sea funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, en su caso¹. De esta disposición fundamental se pueden extraer tres ideas capitales:

1° El Estado de Chile tiene la forma jurídica de un Estado unitario.

2° La división territorial fundamental en su estructura general es la

región.

3° La Administración estatal será -imperativo categórico²- descentralizada o desconcentrada, ya sea territorial como funcionalmente.

De este modo, el constituyente chileno ha querido combinar la unidad del Estado, como principio básico articulador del poder político, con la descentralización o desconcentración administrativa como instrumento de gestión administrativa: Así, el impulso de la regionalización y reparto del poder administrativo se hace en el marco del Estado-nación existente, descartándose, al menos por ahora, la posibilidad de seguir modelos de Estado compuesto de tipo federal o con regiones o comunidades autónomas.

Pero qué implica realmente la existencia de un Estado de Chile unitario y cómo se articula esto con la existencia de una Administración Pública descentralizada o desconcentrada.

En primer término, se entiende por Estado unitario -de acuerdo al Diccionario de Administración Pública chilena³- al "Estado cuya soberanía, tanto interna como externa, es ejercida por un solo gobierno", lo que "significa reconocer que el Estado chileno tiene un solo centro de decisiones políticas, el que está dado por los órganos del Gobierno central"⁴. En este sentido, en el Estado unitario la soberanía se ejerce por la comunidad nacional en su conjunto, siendo aquel, por intermedio de las autoridades y órganos que la Constitución establece, quien asume la totalidad de los atributos y funciones del poder político⁵.

Este modelo de Estado definido por el constituyente chileno se opone al modelo de Estado compuesto o Estado coordinador de entes⁶ -como lo denomina Giannini-, en los que la titularidad del poder político -en particular, la potestad legislativa- está distribuida entre distintos órganos territoriales, expresión de la soberanía territorial que les reconoce el ordenamiento. En este sentido, el constituyente chileno rechaza la idea de construir un modelo federal en Chile⁷, optando por una descentralización progresiva de la Administración estatal -principalmente con base regional-, la que sin afectar la unidad soberana del Estado -en lo político-, lleve -en lo administrativo- a una Administración Pública más eficiente y eficaz en beneficio de los ciudadanos.

1.2. *Estado unitario y centralización administrativa*

El concepto de Estado unitario se ve asociado normalmente a la idea de Estado simple o centralizado. Ello obedece a que el surgimiento del modelo de Estado unitario tuvo -una fuerte vinculación histórica con la consolidación de los Estados nacionales y el Estado constitucional de derecho⁸, lo que se tradujo, en lo administrativo, en la centralización de las estructuras burocráticas dentro del poder estatal.

En efecto, el proceso antes descrito requería, para su realización, de instrumentos eficaces de cohesión social y de identidad colectiva, que hicieran realidad la unidad política y la uniformidad legal postulada⁹. Uno de esos instrumentos fue precisamente -quizás el más efectivo- la centralización administrativa, concepto que supone "una forma de organización pública en la que una sola Administración pública, la del

Estado obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y, consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello"¹⁰. Ello no impide, evidentemente, la existencia de agentes públicos territoriales en todo el Estado, pero estos se encontrarán sujetos a la autoridad central por vínculos de jerarquía, pasando a tener el carácter de simples circunscripciones de una misma Administración estatal.

De lo expuesto queda claro que la centralización administrativa surge como una expresión más del proceso de unificación del Estado, donde la superación de la desigualdad legal y el localismo que caracterizaron al antiguo régimen, se constituyen en uno de los ejes del movimiento ilustrado surgido a partir de la revolución francesa. Ello se reafirma con la llegada de Napoleón al poder, quien trasladó a la Administración civil del Estado la técnica centralizadora de la unidad de mando proveniente del mundo militar, racionalizando la estructura administrativa del Estado francés y ejerciendo un control férreo de la Administración central sobre las corporaciones locales representativas¹¹.

En suma, el modelo de Estado unitario nace y se desarrolla en conjunto con la centralización administrativa, siendo esta última una técnica destinada a afianzar el primero y hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley y unidad política propugnada por los ideales revolucionarios franceses de fines del siglo XVIII. En el fondo se trata de terminar con los privilegios y la falta de unidad política y social del antiguo régimen feudal, asegurando, por medio de la centralización administrativa, el respeto irrestricto en todo el territorio de los derechos y libertades proclamados en la Declaración de 1789, siendo ello una señal inequívoca de progresismo político¹².

1.3. *La crisis del modelo centralizado en los Estados contemporáneos*

Como señala Parada¹³, una vez completado el proceso centralizador y construido plenamente el Estado constitucional -en el mundo latino y especialmente en Francia-, se inicia en el último tercio del siglo XIX, una revisión crítica del centralismo como instrumento eficaz y eficiente de organización administrativa. De ahí que, resuelta ya la emergencia de la reorganización de la Administración del Estado, se produce un movimiento descentralizador que persigue, en primer lugar, restituir el principio electivo en las corporaciones locales (municipalidades), democratizando sus órganos de dirección y rompiendo su dependencia del poder central. Una vez conseguido lo anterior, se inicia un proceso de construcción de la autonomía orgánica y funcional de los municipios en un ámbito acotado de competencias, el que se encuentra vinculado estrechamente a las necesidades básicas de fácil provisión por la Administración local.

De este modo, se rompe la estructura centralizada, jerárquica y piramidal de la organización administrativa estatal, dando vida a nuevas estructuras administrativas autónomas del poder central, legitimadas democráticamente en forma directa y con un ámbito competencial propio y específico distinto de la Administración central. En otras palabras, se descentraliza el poder administrativo en las corporaciones locales existentes, aminorando el sistema de tutelas y controles que pesaban sobre ellas a partir de la revolución francesa de 1789¹⁴.

El proceso histórico antes descrito ha sido una nota común en los países latinos de influencia administrativa francesa. Nuestro país, por supuesto, no escapa a ello, aun cuando presenta ciertas particularidades derivadas de su desordenado proceso de consolidación institucional en los primeros albores de la república¹⁵. Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1833, se sigue muy fuertemente el modelo francés de Administración estatal, produciéndose también -a fines del siglo XIX- un proceso de democratización y traspaso de competencias a los municipios, con las restricciones y tutelas que el modelo comporta¹⁶.

Pero este proceso descentralizador en la Europa continental no se agota aquí. En la segunda mitad del siglo XX se da inicio a un proceso de relativa descentralización política de los Estados nacionales, creándose instancias territoriales intermedias entre la Administración central y la Administración local, con potestades de decisión política y administrativa que, en lo sustancial, pretenden acercar los niveles de decisión a los ciudadanos y conjurar las disfuncionalidades del centralismo¹⁷. Así, en Italia primero (1970), y luego en España (1978) y Francia (1982-83) se generan procesos de fuerte descentralización política, fundamentalmente a través de la creación de regiones autónomas dirigidas por autoridades políticas elegidas directamente por los ciudadanos, con amplios poderes jurídicos de decisión en una gran variedad de materias¹⁸.

Lo anterior no obsta, evidentemente, que las características que ha tenido este proceso en los distintos países varíen en cada caso, ello en consideración a los requerimientos de los ciudadanos, las condiciones sociopolíticas que promueven la reforma estructural y el nivel de desarrollo político de cada pueblo¹⁹. De ahí que, por ejemplo, en el caso español la descentralización se concrete en la creación de Comunidades Autónomas regionales de distinta densidad competencial, cuestión que se explica fundamentalmente, por la pluralidad de nacionalidades que coexisten al interior del propio Estado²⁰. Distinto es el caso de Italia y Francia, donde las presiones nacionalistas de autogobierno no tienen la misma entidad que en el ejemplo anterior, y en donde la solución descentralizadora, en lo político o administrativo, se explica más por el buen gobierno y el acercamiento del aparato burocrático del Estado a los ciudadanos, que por consideraciones de política de cohesión nacional²¹. En este sentido, el proceso seguido en el último de los países mencionados -Francia- parece estar más cercano del caso chileno, por lo que habrá que tomarlo muy en cuenta a la hora de explicar el fenómeno en nuestra patria²².

En suma, de lo expuesto queda en evidencia que la descentralización territorial como proceso histórico desarrollado en la segunda mitad del siglo XX, está marcado por una necesidad real de democratizar el poder local y regional y acercar sus estructuras de decisión a los ciudadanos. En el fondo, dar más participación a las comunidades territoriales en las decisiones políticas cotidianas, entregándoles un rol de sujeto activo en la solución de sus problemas más inmediatos. Esto no significa necesariamente romper con el modelo o forma de Estado unitario, sino que lo que se pretende es operar una descentralización política y/o administrativa del Estado manteniéndose los niveles de cohesión nacional deseados por los ciudadanos²³.

2. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE TRANSFERENCIAS DE FUNCIONES EN EL CASO

CHILENO

2.1. Aspectos generales previos

Como se puede deducir de lo ya señalado, en una comunidad existen distintas formas de organización y distribución del poder público, las que estarán determinadas en el ordenamiento jurídico estatal²⁴. Es en el marco de ese ordenamiento general que nacen otros ordenamientos inferiores -en términos de extensión espacial- de base territorial, los cuales tienen por objeto -como ya sabemos- satisfacer concretamente los intereses sociales relevantes en una comunidad territorial determinada²⁵.

Estos ordenamientos de base territorial estarán contruidos sobre la base de las reglas dispuestas en el propio ordenamiento jurídico general, las cuales se ven complementadas por las reglas específicas generadas por los propios órganos administrativos que actúan al interior de estos subordenamientos. Estos sujetos administrativos, habilitados normativamente para actuar en pro del interés específico que cautelan, constituyen la unidad básica de actuación encargada de satisfacer en forma continua y permanente la necesidad pública concreta que se le encomienda, para lo cual se le asigna un conjunto de poderes jurídicos de mayor o menos alcance que delimita su ámbito competencial.

Ahora bien, ¿cómo se relacionan estos sujetos administrativos de base territorial con los sujetos administrativos más amplios dispuestos en el ordenamiento jurídico general? Es decir, cuáles son las reglas jurídicas que se sujetan los distintos niveles del ordenamiento, en especial, los niveles administrativos centrales y territoriales en el ejercicio de las potestades que le ha reconocido el ordenamiento, que no sean, evidentemente, las simples relaciones de centralismo y jerarquía que opera entre niveles verticalmente unidos.

En primer lugar hay que señalar que estas relaciones son diversas y complejas, llegando la doctrina administrativa a conceptualizar las mismas, en consideración a los poderes transferidos al nivel periférico, la personalidad jurídica con la que actúa y la técnica de control que ostenta el nivel administrativo central respecto del territorial. En concreto, las principales "técnicas o instrumentos de reparto de potestades"²⁶ o "mecanismos de atenuación de la centralización administrativa"²⁷ estudiadas por la doctrina son: la delegación, la desconcentración, la descentralización burocrática, la descentralización territorial y funcional y, por último, la autonomía.

De las técnicas antes mencionadas son, por su naturaleza, la desconcentración y la descentralización administrativa las que se van a utilizar en forma más frecuente para transferir potestades del nivel administrativo central a los niveles administrativos territoriales periféricos. Precisamente por ello las mismas que siguen las dedicamos a hacer un breve estudio de cada una de ellas.

2.2. La desconcentración administrativa

La doctrina administrativa española autorizada define la

desconcentración como "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de una jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma"²⁸; o en otros términos más descriptivos, "es la atribución de competencias del órgano superior, o del central a otro periférico, en el ítem de una misma persona jurídico-administrativa"²⁹.

La doctrina chilena, por su parte, concibe en términos más o menos similares la desconcentración administrativa. Al respecto Soto Kloss señala que "se da el nombre de desconcentración la radicación de una o más potestades administrativas que hace la ley en un órgano inferior dentro de la línea jerárquica de un ente de la Administración del Estado"³⁰ o, como se señala en Azocar, "fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores y se disminuye la subordinación de estos a aquellos"³¹.

Como se puede apreciar de las definiciones dadas, la desconcentración supone la transferencia de competencias de forma permanente de un órgano superior a otro inferior, pero manteniéndola dentro de la misma persona jurídica. De este modo, se pretende mejorar en la gestión de los asuntos administrativos, sin alterar la línea jerárquica de dependencia entre el órgano central y el desconcentrado. Como se señala en Soto Kloss³², se trata de "aligerar la carga burocrática del jerarca mismo y, además satisfacer más eficientemente las necesidades públicas", lo cual implica un grado mayor de confianza en los órganos inmediatamente inferiores en la línea de mando.

La desconcentración así entendida, puede ser funcional o territorial. Estamos ante una desconcentración funcional, cuando se radican determinadas potestades en órganos administrativos del mismo servicio (centralizado o descentralizado) y que operan en el mismo ítem territorial de este. En cambio, la desconcentración territorial se produce cuando se atribuyen potestades a un órgano administrativo periférico dependiente del servicio central, pero con competencia en un espacio territorial determinado. Es a esta última a la que prestaremos más atención en nuestro estudio, en la medida que constituye una de las formas usuales de transferencia de potestades del nivel central al nivel regional y provincial en nuestro país.

En el ordenamiento jurídico chileno en concreto, la desconcentración administrativa territorial y funcional tiene su fundamento jurídico constitucional en el art. 3 CPR, al señalar que:

La Administración estatal será -imperativo categórico²- descentralizada o desconcentrada, ya sea territorial como funcionalmente.

"El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su *administración es funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada* en su caso, en conformidad a la ley" (la cursiva es nuestra).

La disposición constitucional citada contiene el mandato imperativo al

legislador para desconcentrar funcional o territorialmente la Administración del Estado, existiendo al mismo tiempo, una reserva legal para que pueda operar esta técnica de reparto de potestades. Esto último es consecuencia lógica del principio de juridicidad que opera en nuestro sistema jurídico administrativo, donde la atribución de potestades a los órganos estatales administrativos corresponde única y exclusivamente a la ley (art. 62 inciso 4° n°2 CPR)³³. Lo anterior se entiende, obviamente, sin perjuicio de que la desconcentración la realice directamente la Constitución Política como Ley suprema del Estado, como es el caso de la gobernación provincial respecto del intendente regional (art. 105 CPR).

Lo señalado precedentemente viene a ser complementado con lo dispuesto en el art. 30 de la LOCBGAE que viene a señalar la forma específica a través de la cual se desconcentrarán territorial o funcionalmente los servicios públicos administrativos, disponiéndose que la primera se hará mediante Direcciones Regionales. Al efecto, el precepto citado señala:

"Sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá *desconcentrar, territorial y funcionalmente*, a determinados órganos.

La *desconcentración territorial* se hará mediante Direcciones Regionales, a cargo de un Director Regional, quien dependerá jerárquicamente del Director nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, estarán subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial.

La *desconcentración funcional* se realizará mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio" (la cursiva es nuestra).

Pero no solo los servicios públicos en general admiten desconcentrarse territorialmente en el ordenamiento jurídico chileno, también los departamentos ministeriales están habilitados para ejecutar este reparto de potestades públicos, cometido que cumplen a través de las denominadas Secretarías Regionales Ministeriales. Al efecto, el art. 23 LOCBGAE señala:

"Los Ministerios, con las excepciones que contempla la ley, se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, las que estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quien representará al Ministerio en la respectiva región y será designado oyéndose al Intendente".

Lo anterior debe ser complementado con lo dispuesto en el art. 61 LOCGAR que ratifica la regla general de la desconcentración territorial de los ministerios de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de la Secretaría General de la Presidencia y de Defensa Nacional.

Ahora bien, la desconcentración puede operar en Chile en el ámbito de los órganos centralizados o descentralizados de la Administración del Estado. En ambos casos se pueden radicar algunas potestades en órganos inferiores de su estructura administrativa, atribuyéndose a estos la responsabilidad en exclusiva por sus actos en ejercicio de estas

potestades, sin quedar subordinado, por tanto, al control jerárquico de sus superiores en esta materia (art. 31 LOCBGAE).

Desde una perspectiva general, se puede decir que la desconcentración administrativa ha tenido su auge en Chile, especialmente a partir del desarrollo del proceso de regionalización, donde el traspaso de competencias del nivel central a las regiones y provincias nacidas a partir de los Decretos Leyes 573 y 575 de 1974, se vuelve algo frecuente y deseado por la Administración estatal para su funcionamiento más eficiente. Desde este momento se desarrollan las direcciones regionales de los servicios públicos, así como empiezan a operar otras desconcentraciones de carácter funcional al interior de los propios ministerios y servicios públicos.

En suma, de lo expuesto podemos extraer las características principales de la desconcentración administrativa como técnica de reparto de potestades en el ordenamiento jurídico chileno:

1° Se requiere de un fundamento constitucional o legal para que pueda operar.

2° La desconcentración puede operar tanto en órganos centralizados como descentralizados, ya que lo importante es solo que opere dentro de la misma persona jurídica.

3° Debe existir previamente o crearse en el mismo acto de la desconcentración un órgano administrativo al cual traspasar estas potestades.

4° La responsabilidad final por los actos ejecutados por el órgano desconcentrado recae sobre el mismo, en la medida que los poderes jurídicos ejercidos son de su titularidad.

Así, la desconcentración administrativa y, en particular, la desconcentración administrativa territorial, implica una transferencia de potestades del nivel central a los órganos periféricos de la región, provincia o comuna, asumiendo el órgano desconcentrado la titularidad y la responsabilidad de la potestad atribuida. Lo anterior, se produce sin cambiar el grado de imputación jurídica de la actuación administrativa, en la medida que tanto el órgano central como el periférico forman parte de la misma persona jurídico-administrativa, existiendo solo un reparto de la potestad al interior de la organización.

2.3. La descentralización administrativa

La descentralización administrativa es otra de las técnicas más usuales de reparto de las potestades administrativas. Esta es definida por la doctrina administrativa más autorizada por todos, -Ariño Ortiz³⁴- como "el modo de organizarse la acción administrativa del Estado, entendido este como complejo organizativo, integrado por una diversidad de centros de poder". En términos más descriptivos y referidos al Estado Administrador en su conjunto, Martínez Marín³⁵ señala que "una organización estatal es descentralizada cuando su actividad es realizada por órganos no centrales y consiguientemente todos sus agentes tienen un carácter no central" (descentralización pura o perfecta) o "coexisten

tanto órganos centrales como no centrales, pero la supremacía o predominio la tienen estos últimos" (descentralización imperfecta).

La doctrina nacional es coherente con estos conceptos generales y ha definido la descentralización como aquel sistema "en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central"³⁶; o, en otros términos, la "atribución de una competencia (conjunto de fines y medios para satisfacer un fin público determinado) a una persona jurídica nueva que se crea al efecto, para que pueda actuar libremente, adquiriendo derechos o contrayendo obligaciones, así como la dotación y manejo de un patrimonio propio"³⁷.

La descentralización, al igual que la desconcentración, es una técnica de reparto de potestades que se utiliza para mejorar la gestión de los asuntos públicos, pero a diferencia de esta última, la transferencia de los poderes jurídicos se realiza a órganos administrativos personificados distintos del ente central. De este modo no solo se afecta la titularidad de la potestad y la responsabilidad consiguiente por su ejercicio, sino además la imputación misma de las consecuencias jurídicas de aquella.

La descentralización puede ser de dos tipos: funcional y territorial. Estamos ante la primera, descentralización funcional, cuando se transfieren potestades de un órgano administrativo central a otro especializado dentro de la organización, reconociéndole a este último de personalidad jurídica propia y dando origen, por tanto, a una nueva persona jurídica de derecho público³⁸. En cambio, existe descentralización territorial cuando se transfieren potestades desde un órgano central a otro periférico de base territorial, reconociéndole a este último personalidad jurídica y cierta autonomía para actuar en el ámbito espacial que le es propio. Aquí, a diferencia de la primera, el órgano descentralizado no tiene un ámbito de competencia en razón de la materia, sino además y, específicamente, en el territorio en que ejerce sus potestades, en el marco de los asuntos que la ley le señala.

En nuestro ordenamiento jurídico, la descentralización tiene su fundamento jurídico máximo -al igual que la desconcentración- en el art. 3° CPR ya citado, el que dispone -como ya sabemos-, que la descentralización podrá ser territorial o funcional, correspondiendo a la ley definir los casos concretos en que opera esta técnica de reparto de potestades³⁹. Sin perjuicio de ello, la propia Constitución se encarga de crear algunos órganos descentralizados de carácter funcional y territorial, atribuyéndole, asimismo, las funciones constitucionales básicas. Entre los primeros está el Banco Central de Chile (art. 97 CPR) y, en los segundos, los gobiernos regionales y las municipalidades (art. 100 y 107 CPR, respectivamente).

En el plano legal, el art. 26 LOCBGAE se encarga de señalar las características básicas de la descentralización de los servicios públicos administrativos, disponiendo al efecto:

"Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial".

De la disposición citada se pueden extraer los elementos esenciales de un órgano administrativo descentralizado en Chile. A saber: personalidad jurídica propia, patrimonio propio y sujeción a un vínculo de tutela o supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio correspondiente⁴⁰. Este último elemento es fundamental a la hora de estructurar su régimen jurídico, ya que implica la ausencia de relaciones de jerarquía o dependencia de los órganos descentralizados respecto de la Administración central, especialmente del Presidente de la República⁴¹.

En nuestro país existen actualmente, un gran número de órganos administrativos descentralizados y, por tanto, con personalidad jurídica propia, todos los cuales pueden ser reconducidos -siguiendo a Soto Kloss⁴²- a cinco categorías básicas: gobiernos regionales; municipalidades; instituciones fiscales y semifiscales; empresas estatales y fondos o patrimonios de afectación. Junto a estas se encuentran todos los demás órganos de la Administración estatal sin personificación que se engloban jurídicamente bajo la personalidad del Estado Fisco⁴³.

En el plano de la descentralización territorial -que es la que más nos interesa en este trabajo-, el ordenamiento jurídico chileno reconoce a dos tipos de órganos principales: las municipalidades y los gobiernos regionales. Las primeras, 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" (art. 107 CPR). Su descentralización se ve reforzada por la autonomía de rango constitucional que se le reconoce a partir de la reforma constitucional de 1991⁴⁴, lo que no se opone a su integración plena al concepto de Administración del Estado y su sujeción al principio básico de unidad de acción que debe presidir el funcionamiento de esta⁴⁵.

Por otro lado, están los gobiernos regionales, que son "órganos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, encargados de la administración superior de cada región y cuya finalidad será el desarrollo social, cultural y económico de la misma" (art. 100 CPR).

Como se puede apreciar, en este último caso, la Constitución se encarga de remarcar el principio general dispuesto en su art. 3°, es decir, la descentralización territorial se restringe al plano administrativo - "administración superior de la región"-, por lo que la función de gobierno de la misma seguirá estando radicada en un órgano desconcentrado de la Administración central, el intendente regional. Esto es coherente con lo sostenido por la doctrina mayoritaria, en el sentido que -como señala Ariño Ortiz, siguiendo a Hau-riou-, la descentralización apunta a una cuestión estrictamente administrativa, ya que la política apunta a la forma política y jurídica del Estado y no a una técnica de reparto de potestades dentro del mismo⁴⁶.

Ahora bien, ¿la descentralización administrativa territorial como esta prevista en la Constitución y en las leyes orgánicas constitucionales que la desarrollan es compatible con la existencia de un Estado de Chile unitario como lo declara el art. 3° CPR? Evidentemente que sí, porque - como ya lo señalamos anteriormente- la afirmación de la forma unitaria del Estado chileno -por oposición a Estado compuesto- no implica necesariamente la existencia de un modelo de Estado simple centralizado⁴⁷. Aun más, parte de la doctrina -por todos, Cea Egaña⁴⁸-

llega a sostener que la noción de Estado unitario admitiría incluso una descentralización más integral, donde no solo abarcaría la subfunción administrativa, sino también otras de mayor entidad política.

CONCLUSIONES

De lo expuesto podemos extraer algunas conclusiones:

1. El Estado unitario es una forma de Estado que no necesariamente está asociado a la centralización administrativa, sino que a partir de esta, puede adoptar los instrumentos generales de transferencias de competencias previstas en el Derecho Administrativo.
2. La desconcentración y la descentralización son técnicas reconocidas y utilizadas frecuentemente por nuestro legislador para transferir potestades en el ámbito territorial y funcional, lo que es plenamente compatible con el modelo de Estado unitario vigente en Chile.
3. En el ámbito estrictamente territorial, el constituyente y el legislador han utilizado las técnicas antes señaladas para estructurar el nuevo modelo de Estado regional, constituyendo al efecto órganos desconcentrados y descentralizados en el plano regional, provincial y local. Así, son del primer tipo -desconcentrados territorialmente-, el intendente regional, el gobernador provincial, las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales. Por su parte, son descentralizados, el gobierno regional y las municipalidades.
4. Ambos tipos de órganos detentan poderes jurídicos de gran envergadura, que implican una distribución territorial efectiva del poder administrativo.
5. Las limitaciones políticas impuestas por el modelo de Estado unitario para una transferencia mayor de potestades, vienen dadas por la escasa representatividad de ciertas instituciones (gobierno regional) o por el escaso nivel de desarrollo de las mismas (municipios). Dichas insuficiencias debieran superarse en el mediano plazo, lo que redundará en una mayor eficacia y eficiencia de la gestión administrativa, incrementando de paso la democracia y la participación social.

NOTAS

¹ Art. 3° CPR: "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley". Esta disposición fue reformada por el art. 1° de la Ley N° 19097 de 1991.

² Téngase en cuenta que la reforma de 1991 sustituyó la voz "propenderá" por "será", ello con la finalidad -según sus impulsores- de dejar claro el mandato al legislador, a fin de que oriente inequívocamente las leyes en un sentido regionalizador que satisfaga los propósitos de la reforma.

³ *Diccionario de Administración Pública Chilena*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Escuela de Ciencias Políticas y

Administrativas, Universidad Central de Chile, Santiago, 1997, p. 113.

⁴ En el mismo sentido, VERDUGO MARINKOVIC, Mario, PFEFFER URQUIAGA, Emilio y NOGUEIRA ALCALA, Humberto. *Derecho Constitucional*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, p. 115.

⁵ Ver, en el mismo sentido, VERDUGO MARINKOVIC, Mario y GARCÍA BARCELATO, Ana María. *Manual de Derecho Político*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1979, pp. 232-233.

⁶ Para Giannini, el "Estado conjunto-coordinado de entes es aquel en que la personalidad jurídica está atribuida a más de un órgano constitucionalmente relevante, cuya actividad se ordena según un diseño unitario y hay tantas organizaciones como entes que, en su conjunto, constituyen la organización del Estado". GIANNINI, Massimo Severo. *Derecho Administrativo*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 48.

⁷ Tómese en consideración la importancia del punto, que en la discusión parlamentaria de la reforma, el H. Senador Ríos estuvo por limitar el contenido del art. 3° CPR a la declaración de la unidad del Estado, trasladando lo demás al art. 4° CPR, con el propósito de reafirmar dicho principio y evitar todo signo de federalismo.

⁸ Como señala Domingo Claps, "el Estado Unitario surgió vinculado estrechamente al concepto de Estado centralizado, como heredero de la monarquía absoluta, con una administración carente de niveles intermedios de decisión". CLAPS GALLO, Domingo. "Bases institucionales de los Gobiernos Regionales", en *Universidades y Gobiernos Regionales: Planificación, Estrategias y Desarrollos Coordinados*, Actas del Tercer Encuentro, La Serena, 10-11 abril 1997, Editorial Jurídica ConoSur, Santiago, 1997, p. 451.

⁹ Ver, ARIÑO ORTIZ, Gaspar. "Principios de descentralización y desconcentración", en *Documentación Administrativa* N° 214, abril-junio 1988, p. 15.

¹⁰ PARADA VÁSQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo*, Tomo II, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 39.

¹¹ Idem, p. 40.

¹² Parada Vásquez da cuenta magistralmente del impacto que causó la centralización administrativa en la formación del nuevo Estado constitucional francés, destacando especialmente cómo la centralización administrativa es concebida por la izquierda jacobina como una conquista inequívoca del progresismo político y una técnica efectiva de organización de los servicios públicos. PARADA VÁSQUEZ, R. *Derecho administrativo*, ob. cit., Tomo II, pp. 40-41.

¹³ Idem, pp. 41-43.

¹⁴ Idem, p. 41.

¹⁵ Nos referimos con ello a los ensayos federales y otros intentos fallidos de organización en el primer decenio republicano. Véase, en este sentido,

HEISSE, G. Julio. *Historia Constitucional de Chile*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1991, pp. 49 y ss.

¹⁶ Idem, pp. 101 y ss.

¹⁷ PARADA, R. *Derecho Administrativo*, ob. cit., Tomo II, p. 41.

¹⁸ Un análisis de los procesos de regionalización y descentralización política en Europa, ver ROJO, Argimino. *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia Europa, Santiago de Compostela, 1991.

¹⁹ En este sentido, Cea Egaña señala acertadamente que "la forma de Estado no es, primera ni principalmente, una construcción intelectual, articulada a placer después en el Código Político y sus leyes complementarias. Por el contrario, con energía planteamos que, en la Forma de Estado, existe una **singularidad típica** de cada Estado Nación, derivada de su **evolución cultural** prolongada, la cual sin excluir el rol de la razón y la voluntad en la creación e innovación de instituciones, es mucho más determinante que el constructivismo en la configuración de las formas políticas. CEA EGAÑA, José Luis. *El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis crítica*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 1999, p. 337 (las negrillas son del autor).

²⁰ Ver al respecto, por todos, FERNÁNDEZ SEGADO. Francisco. *El Sistema Constitucional Español*, Dykinson, Madrid, 1992, pp. 867 y ss.

²¹ Se trata de romper, en palabras de Lamennais, "la apoplejía en el centro y parálisis en las extremidades" a que había dado origen la Administración central y local. Citado por PARADA, R. *Derecho Administrativo*, ob. cit., Tomo II, p. 41.

²² Sobre los cuestionamientos del actual Estado unitario centralizado chileno, ver CEA EGAÑA, J.L. *El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis crítica*, ob. cit., pp. 287 y ss.

²³ Al respecto, ver CEA EGAÑA, J.L., *El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis crítica*, ob. cit., pp. 335-337.

²⁴ El predominio del ordenamiento jurídico de base estatal en la estructuración de las sociedades contemporáneas es una cuestión que no admite discusión. Ello no obsta para reconocer el papel cada vez más importante de los ordenamientos supranacionales de orden territorial (Unión Europea) o funcional (Organización Mundial del Comercio) y de los ordenamientos regionales que existen dentro del Estado Nación. Ver, en este sentido, PAREJO ALFONSO, Luciano et alii, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1994, pp. 184-185.

²⁵ La identificación entre una organización administrativa determinada y la satisfacción de un interés específico que le da vida, es un elemento que ha sido puesto de relieve por la doctrina administrativa. En este sentido PAREJO ALFONSO señala: "La teoría del ordenamiento jurídico nos pone de manifiesto la existencia de una organización al servicio de una colectividad que se crea en función de una norma que así lo establezca. La norma realiza, de este modo, una definición de un interés social al que le dota de un conjunto de elementos personales y

materiales para su realización e inserta esta unidad de actuación del interés, ya definido como público, en uno de los diferentes aparatos organizativos existentes en el seno del ordenamiento". PAREJO ALFONSO, L. et alli, *Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 185.

²⁶ Por todos, PAREJO, L. et allí. *Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 190.

²⁷ SOTO KLOSS, Eduardo. "La desconcentración en el Derecho Administrativo chileno", *Revista de Derecho Público*, Nos- 51/52, 1992, p. 101.

²⁸ DE LA VALLINA VELARDE, J. L. "La desconcentración administrativa", *Revista de Administración Pública* N° 35, 1961, p. 88.

²⁹ MARTÍNEZ MARÍN, Antonio. *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 101.

³⁰ SOTO KLOSS, E. "La desconcentración en el Derecho Administrativo chileno", ob. cit., p. 102.

³¹ AYLWIN AZOCAR, Patricio y AZOCAR BRUNNER, Eduardo. *Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1996, p. 154.

³² SOTO KLOSS, E. "La desconcentración en el Derecho Administrativo chileno", ob. cit., p. 111.

³³ ídem, pp. 114-115.

³⁴ ARIÑO ORTIZ, G. "Principios de descentralización y desconcentración", ob. cit., p. 19.

³⁵ MARTÍNEZ MARÍN, A. *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, ob. cit., p. 56.

³⁶ AYLWIN AZOCAR, P. y AZOCAR BRUNNER, E. *Derecho administrativo*, ob. cit., p. 161.

³⁷ CLAPS GALLO, D. "Bases institucionales de los Gobiernos Regionales", ob. cit., p. 452.

³⁸ Véase al respecto, PAREJO, L. et alli. *Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 191.

³⁹ Supra 33.

⁴⁰ En el mismo sentido, la CGR ha señalado estos elementos esenciales al momento de definir a los órganos descentralizados. Al respecto señala: "las entidades descentralizadas se encuentran investidas por ley de personalidad jurídica de derecho público así como de patrimonio propio, y se relacionan con el Jefe de Estado mediante un vínculo de supervigilancia, acorde con la independencia que el ordenamiento les asigna para el cumplimiento de sus fines y para la gestión de sus recursos". Dictamen 29366/1987 CGR.

⁴¹ En este sentido, la CGR ha señalado que "los servicios

descentralizados, por ser órganos que se administran con autonomía del poder central, se encuentran en una situación distinta a la de los servicios centralizados que están afectos a una relación de dependencia y bajo la jerarquía directa del Primer Mandatario. Por ello, la tutela que corresponde a este sobre aquellos órganos solo se limita a una función de tuición o supervigilancia superior con el propósito de velar por la aplicación de los principios de unidad y coordinación que orienta el actuar de la Administración. Así, esta supervigilancia se manifiesta, por ejemplo, en el nombramiento de los jefes de los servicios descentralizados, y en la calidad de exclusiva confianza que estos cargos invisten, como ha tenido oportunidad de precisarlo la jurisprudencia administrativa de esta entidad de control, contenida en el dictamen N° 37.776, de 1996. Dictamen N° 29884/1988, *Gaceta Jurídica*, 1998, agosto, N° 218, p. 220. En análogo sentido, Dictámenes 18646/1992 y 18597/1993 de la misma Contraloría.

⁴² SOTO KLOSS, Eduardo. "La organización de la administración del Estado: un complejo de personas jurídicas", *Gaceta Jurídica* N° 73, 1986, pp. 16 y ss.

⁴³ Entiéndase aquí a toda la Administración central del Estado, partiendo por los 18 Ministerios que forman el vértice gubernativo y administrativo del Estado chileno.

⁴⁴ Ver, en este sentido, Dictamen de CGR 16818/1993, *Gobierno Regional y Municipal*, año II, 9, N° 21, abril 1995, pp. 147-149.

⁴⁵ Ver, en este sentido, Dictamen de CGR 35008/1997, *Gobierno Regional y Municipal*, año V, 5, N° 53, diciembre 1997, pp. 140-144.

⁴⁶ ARIÑO ORTIZ, G. "Principios de descentralización y desconcentración", ob. cit., pp. 19-21.

⁴⁷ En el mismo sentido, Hernández Olmedo sostiene que "en torno a la naturaleza jurídica del Estado, para la doctrina chilena no importa mayor problema sostener de manera casi unánime una concepción de Estado unitario que no ve afectada su naturaleza por procesos de descentralización, puesto que la calidad de unitario excluye por definición la descentralización política y admite exclusivamente la administrativa". HERNÁNDEZ OLMEDO, Luis. "La descentralización en el ordenamiento jurídico chileno", *Revista Chilena de Derecho*, Actas de las XXIV Jornadas de Derecho Público (noviembre de 1993), vol. 20, Nos- 2-3, tomo II, 1993, pp. 536-537.

⁴⁸ CEA EGAÑA, J. L. *El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis crítica*, ob. cit., p. 336.

2007 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile.

**Teléfono: 56 63 221567 - Fax: 56 63 221942 - Casilla 567
Campus Isla Teja, Valdivia Chile**



revider@uach.cl