

## LOS NECESARIOS AVANCES EN EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN A TRAVÉS DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE LA SUSTENTAN

OSVALDO OELCKERS CAMUS  
Universidad Católica de Valparaíso

En este trabajo pretendemos dar una visión del proceso de regionalización que, como sistema de organización administrativa descentralizada, puede permitir el desarrollo armónico de Chile dentro de las distintas realidades regionales existentes; naturalmente, ello se hará en un análisis de las reformas constitucionales introducidas por la Ley N° 19.097 y su complementación en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional Ley N° 19.175 de 11 noviembre de 1992, resaltando los principios, problemas y proyecciones normativas que a nuestro entender tienen mayor importancia.

La regionalización, como fenómeno político que produce efectos jurídicos, económicos y sociales, ha sido durante estos últimos 20 años en nuestro país un tema de creencia, de inclinación a veces intuitiva y cordial, de ideología política y aún puede decirse, predeterminado por concepciones a veces un tanto emocionales; de más está decir que, por todo ello, ha sido un tema de pasión y polémica, y no por eso deja de ser un tema de primera actualidad. Ello porque la regionalización como sistema de organización del Estado administrador es un proceso que se encuentra en permanente evolución legislativa, desde un sistema centralizado menos desconcentrado, a uno más desconcentrado, para luego ir al estado actual de descentralización parcial a través del gobierno regional, para pasar a una mayor descentralización, especialmente en la disposición de los recursos públicos, y por último llegar al Estado Regional.

Hoy, pensamos, la regionalización ha cambiado definitivamente de signo, ha pasado a ser una técnica política virtualmente indiscutible, salvo en cuanto a la extensión mayor o menor de su aplicación. La política de desarrollo económico, que ha pasado a convertirse en verdadero principio de legitimación de los sistemas políticos actuales, ha demostrado la relevancia e importancia si ella se articula precisamente como política de desarrollo regional.

Por otra parte, la acción pública sobre el territorio, bien en su aspecto de planeamiento urbanístico y de infraestructuras, bien en cuanto a la ordenación social, rural y económica en general, bien respecto a las técnicas de protección de la naturaleza contra su degradación ecológica, pareciera que sólo regionalmente puede plantearse y realizarse efectivamente. Ordenación del territorio y regionalización son hoy dos realidades inescindibles.

Pero, a la vez, no se trata sólo de descubrir a la región como una simple e imprescindible área de planeamiento, lo que ya excede notablemente de la visión tradicional de las circunscripciones administrativas como meros espacios para la distribución del poder superior y para el encuadramiento eficaz de los administrados, sino que ocurre que hoy parece difícilmente discutible que tanto para la formación de ese planeamiento como para su ejecución, gestión y salvaguarda resulte inexcusable hacer protagonistas directos e inmediatos a las poblaciones regionalmente asentadas. La regionalización se presenta así, no sólo como una imprescindible área de acción política global sino, también, como un ámbito necesariamente ordenado por un principio de descentralización territorial desde el punto de vista de su funcionamiento, sea esa descentralización mayor o menor.

Esto es, por de pronto, un hecho, y los hechos son realidades tercas que difícilmente admiten discusión. Hemos visto al Estado francés, que es el que puso a punto las técnicas centralizadoras más estrictas y las propuso como modelo al mundo entero; ellos han instaurado un sistema regional. Inversamente, los ingleses, que hacían de sus unidades cordiales y entrañables de gobierno local un motivo de orgullo y una razón de su superioridad sobre los Estados continentales centralizados, también proponen una elevación de esas unidades al nivel regional. Hay, por otra parte, razones históricas nada desdeñables: el Estado nacional, que tanto esfuerzo costó montar, y que puede mostrar en su balance logros considerables, ha ultimado su ciclo y ahora cede a nuevas unidades políticas regionales que están a la puerta. La región ya no se presenta como una fragmentación de una unidad, sino como la compensación natural a esa inminente elevación del nivel de la organización política. No porta, pues, un riesgo de ruptura, sino más bien una seguridad de acendramiento y de cercanía frente a las instituciones tradicionales del Estado.

## I. LA REGIONALIZACION COMO PROCESO EVOLUTIVO

El sistema de regionalización constituye en sí un proceso dinámico, cuyo origen se encuentra en los Decretos Leyes N<sup>os</sup> 573 y 575 de 1974, que crearon una fórmula de organización eminentemente centralizada, desconcentrada territorialmente, en razón de los fuertes vínculos de jerarquía en que se estructuraba dicho sistema. Efectivamente, el rol del Presidente de la República y de sus Ministros, la débil decisión de trasladar mayores competencias a las regiones, la dependencia de las autoridades regionales, e incluso locales, además de grandes facultades de control expresadas en el Art. 31 del D.L. 575/74, impidieron que la regionalización lograra una consolidación de la necesaria autonomía decisional que requería el sistema. Pero no por ello debemos desconocer el enorme esfuerzo desconcentrador y cuasi descentralizador que se produce en el inicio del proceso y que se proyecta en toda la década 1980-1990. La división territorial; el establecimiento de secretarías regionales ministeriales; la creación de los consejos regionales; la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; el D.L. N<sup>o</sup> 1.289 Orgánico de Municipalidades, son todos ejemplos de estos primeros esfuerzos regionalizadores desconcentradores.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1991, efectuada por la Ley N<sup>o</sup> 19.097 y, luego, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Ley N<sup>o</sup> 19.175, se produce un enorme avance en este proceso de regionalización acercándonos a un sistema de organización parcialmente descentralizado en

el nivel Regional, y a uno descentralizado en los niveles locales con la Ley 18.695 y sus modificaciones.

Algunos han calificado la pertinente reforma constitucional como el cambio de mayor profundidad y alcance hecho al Estado en el presente siglo. Otros, más moderadamente, le han asignado a esa reforma el rasgo de ser la mayor reestructuración del gobierno interior efectuada desde 1925. Personalmente, estimo que la modificación a la Carta Fundamental introducida por la Ley N° 19.097 y la propia Ley de Gobierno y Administración Regional son, sin duda, de gran envergadura y relevancia, pero que se sitúan a medio camino en la satisfacción de los propósitos regionalizadores.

Efectivamente, la reforma señalada mantiene la forma unitaria de nuestro Estado, consagra un Estado unitario descentralizado, o desconcentrado en su caso, de acuerdo a lo que disponga la ley. Pues bien, la descentralización y desconcentración referidas son, al tenor de la reforma, procesos únicamente administrativos, no políticos, legislativos ni judiciales. En otras palabras, son procesos que atañen sólo a una de las tres subfunciones del Poder Ejecutivo, quiero decir a la subfunción administrativa, la cual consiste en satisfacer, de manera regular y continua, las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos y demás organismos creados por la ley para ese objeto.

En favor de la reforma, sin embargo, cabe sostener que ella fue concebida sólo como una etapa, seria e importante, en el largo y difícil proceso de regionalización, el cual evidentemente requiere muchas décadas y, como hemos dicho, variadas fases sucesivas de evolución.

## II. LOS PRINCIPIOS JURIDICOS EN QUE SE SUSTENTA EL PROCESO REGIONALIZADOR VINCULADO A SU SISTEMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA

### 1. *Los principios de gobierno y administración*

Del análisis constitucional y legal podemos señalar que dos son los conceptos fuerza del sistema, en lo que se refiere a la ejecución de determinadas competencias por los órganos regionales. Me refiero a los conceptos de gobierno y administración que utilizan los Arts. 99, 100 y 104 de la Constitución Política, y los Arts. 1 y 13 de la Ley N° 19.175.

Es del todo conveniente analizar estos conceptos de gobierno y administración, toda vez que el intendente, de acuerdo a la normativa constitucional y legal, posee un doble marco de competencia, a saber, las relativas al gobierno interior de cada región y las que posee como órgano ejecutivo del gobierno regional.

En términos muy generales, puede definirse la actividad de gobierno como aquella vinculada a las decisiones más relevantes en la conducción del aparato público; constituye así, una labor de dirección. De la actividad administrativa puede decirse que consiste justamente en la ejecución de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias de gobierno.

Por otra parte, la función política siempre se ha caracterizado por su autonomía o libertad de acción. Es una actividad discrecional, condicionada únicamente por los preceptos constitucionales, no sujeta a un control jurisdiccional, sino que político, generando en consecuencia una responsabilidad de tal carácter. La actividad admi-

nistrativa, en cambio, se caracteriza por encontrarse limitada por la ley y sometida a diferentes tipos de controles, especialmente el control contencioso administrativo.

La actividad administrativa, en cambio, consiste en la ejecución de los cometidos estatales, esto es, una actividad de acción, de gestión y servicio en vistas del interés público. Por lo mismo, las competencias administrativas se asocian al cumplimiento regular de los servicios públicos y a la aplicación de las leyes.

En seguida, la función de gobierno se relaciona por otra parte con todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa del país.

También, la función de gobierno se materializa en la formulación de planes, es decir, la fijación de metas y la elección de los medios adecuados para cumplir los cometidos estatales, definidos por la autoridad gubernativa. La formulación de un plan responde a la necesidad de lograr la mayor coordinación del esfuerzo colectivo y propender a la unidad de acción. Ahora, la ejecución concreta del plan, constituye una manifestación de actividad administrativa.

Otra característica distintiva de ambos conceptos se refiere a que la actividad de gobierno generalmente es centralizada; en cambio, en razón de la organización, la actividad administrativa puede ser centralizada, desconcentrada o descentralizada.

Esta doble concepción de las competencias asignadas a nivel regional determina que el intendente actúa en competencias de gobierno como un órgano desconcentrado del Presidente de la República, en cuanto que este funcionario es su representante natural e inmediato en la región. Existe un vínculo de subordinación que une al intendente con el Presidente de la República respecto a asuntos de gobierno. Este se manifiesta en las dos facultades presidenciales consagradas en el inciso primero del Art. 100 de la Constitución Política.

- El Presidente está facultado para dar órdenes e instrucciones al intendente. Complementa esta disposición el Art. 99 de la LOCGAR, que dispone que los gobiernos regionales y los intendentes se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

- El carácter de exclusiva confianza del cargo de intendente, lo que significa que éste será nombrado por el Presidente y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza.

Por lo pronto, en materias que constituyen competencias de gobierno en la región, el vínculo jerárquico con la autoridad central a través del Ministerio del Interior es total.

Pero por otra parte, el intendente regional también ejerce competencias de administración en la región, en cuanto es el ejecutivo del gobierno regional que, junto al Consejo Regional, compone el denominado gobierno regional, al que se le ha otorgado constitucionalmente personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, conceptos ambos que unidos a la autonomía decisional respecto de las competencias atribuidas por la ley, definen al gobierno regional como un ente descentralizado territorialmente en el plano administrativo.

De ahí que, en el ámbito regional, podamos decir que conviven dos sistemas de organización administrativa bajo una misma figura de conducción que es el intendente: el sistema desconcentrado, en el ejercicio de competencias de gobierno, y el sistema descentralizado, en el ejercicio de competencias administrativas propias del intendente (como órgano ejecutivo del gobierno regional) y propias del consejo regional, que es presidido por el intendente pero sólo con derecho a voz y a voto dirimente, en aquellos casos en que no se exija un quórum especial.

Se produce, pues, la paradoja que el intendente, de exclusiva confianza del Presidente de la República y jerarquizado a él, es además el órgano ejecutivo del gobierno regional, que a su vez está compuesto por el mismo y el consejo regional, y que, siendo descentralizado será también independiente y autónomo frente a los órganos centralizados de la Administración del Estado. En este caso, los entes centralizados, normalmente los Ministerios y el Presidente de la República, sólo podrían tener injerencia en determinados controles de tutela establecidos específicamente por la ley en determinadas materias de especial relevancia.

Esta situación, a nuestro entender, debe ser en un futuro próximo abordada por el legislador, pues no puede ubicarse el intendente en ese doble plano, perjudicando el proceso descentralizador de la regionalización. Algunas soluciones posibles serían:

- a) Debe estudiarse la factibilidad de dictar una norma que desvincule al intendente de su relación jerárquica con el Presidente de la República cuando ejerce competencias de administración como ejecutivo del gobierno regional o exprese su voto dirimente en el consejo regional, o cuando controla, por reclamo de ilegalidad, los actos del gobierno regional (Art. 102 I.OCGAR). Lo anterior es sin perjuicio de los controles de tutela de la Administración centralizada que establezca la ley y que deben recaer en algunas materias esenciales que determine el propio legislador. De alguna forma esta solución se encuentra contemplada en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración Pública, en su Art. 31, que rige para la Administración centralizada y que señala que el Jefe del Servicio centralizado desconcentrado no quedará subordinado al control jerárquico ministerial cuando la ley le confiera *competencia exclusiva* en alguna materia.
- b) Una segunda fórmula, dentro de un proceso evolutivo, sería desconectar la figura del intendente de la de ejecutivo del gobierno regional. El primero se mantendría en su carácter de órgano desconcentrado, representante del Presidente de la República y ejerciendo competencias de gobierno, y la segunda sería una autoridad distinta ejerciendo competencias de administración.

En cuanto a la generación de las autoridades del gobierno regional, cabe también reiterar que conceder la calidad de órgano ejecutivo y de presidente del consejo regional al intendente, funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, conspira contra la independencia que se quiere reconocer a los gobiernos regionales y, en lo técnico, desdibuja de alguna manera los rasgos de una descentralización administrativa de base territorial. Una eventual reforma podría considerar las siguientes soluciones que conllevan una menor o mayor profundidad del proceso.

Diferenciar en forma absoluta el ejercicio de las funciones de gobierno y administración en la región. Para tal efecto, el Presidente de la República podría designar en cada región un funcionario -sea que se llame o no intendente- al que sólo le correspondan funciones de gobierno interior y que no intervenga de manera alguna en la administración de la región, pudiendo también el Presidente de la República nombrar al ejecutivo del gobierno regional, pero en una persona distinta y sin que lo pudiera remover, y durante un plazo determinado.

En otra hipótesis habría que decidir a qué órgano corresponderá la administración de la región. Una opción consiste en entregarla sólo al consejo regional, representado por un presidente que tenga la misión de ejecutar las decisiones adoptadas por este órgano colegiado. Otra alternativa es mantener la orgánica actual del go-



bierno regional, pero reemplazando al intendente como órgano ejecutivo del mismo, y entregando tal responsabilidad al presidente del consejo regional.

Este esquema de separación entre las autoridades responsables del gobierno y administración de la región representa un avance importante en pro de la autonomía de los gobiernos regionales, considerando que las funciones y atribuciones que poseen, incluso si no se incrementan, están orientadas a la dirección superior de la región y exceden con mucho la noción tradicional de administración, circunscrita a la ejecución de leyes y resoluciones administrativas.

En cuanto al origen del presidente del consejo regional, puede establecerse que sea elegido por sus pares. Sin embargo, no parece conveniente adoptar este diseño en tanto el cuerpo colegiado encargado de representar a la comunidad regional continúe siendo elegido indirectamente, pues probablemente esta circunstancia restaría fuerza a la representación de los intereses regionales, tanto ante el nivel central como en la propia Región. Se trataría, por así llamarla, de una elección doblemente indirecta.

Sí, por el contrario, se opta por la elección directa de los miembros del consejo regional entonces esta solución se vuelve más plausible, aunque quedará sujeto en el desempeño del cargo al control que ejerzan sobre él los propios consejeros, debiendo diseñarse al efecto procedimientos de elección y remoción.

En el caso que el consejo regional sea elegido directamente por la ciudadanía, también podría ser elegido así el presidente de este órgano, lo que evidentemente le otorgaría mayor fuerza ante las autoridades del gobierno central y ante los propios consejeros, de quienes no dependería para mantenerse en el cargo.

Por lo demás, no sólo existe la posibilidad de transitar a un sistema de elección popular de consejeros, toda vez que podría adoptarse un mecanismo mixto, y conforme al cual un porcentaje de los consejeros es elegido por la ciudadanía y otro porcentaje representa a las comunas de la respectiva región.

En cualquiera de estos casos, el presidente del órgano colegiado regional debería tener las atribuciones que hoy corresponden al intendente en su carácter de órgano ejecutivo del gobierno regional, más algunas propias de la función administrativa que éste actualmente posee como representante del Presidente de la República. No obstante, una reforma de esta naturaleza debería tomar una serie de resguardos en materia de coordinación entre los niveles nacionales, regionales y locales de administración, cuyo nexos descansa actualmente en buena medida en la figura del intendente.

Con cualquiera de estas fórmulas, preferentemente la última, se lograría dar un paso importante en vistas a una real descentralización del gobierno regional, desvinculándolo totalmente de la Administración ministerial centralizada y del Presidente de la República que se constituye en la cúspide de esa jerarquía.

## *2. Principio de la autonomía decisional como característica propia de un ente descentralizado*

Naturalmente que esta autonomía en la toma de decisiones, conforme a las competencias y atribuciones que la Ley N° 19.175 ha entregado a los órganos regionales se refiere fundamentalmente a las atribuciones que le corresponden al gobierno regional (tanto al ejecutivo de él, como al propio Consejo Regional) y jamás respecto del intendente en el ejercicio de las competencias de gobierno en que se encuentra jerarquizado al Presidente de la República.

Esta autonomía decisional debemos siempre vincularla con atribuciones y competencias administrativas, y muy restringidamente con competencias normativas. Estas últimas se ejercen por el consejo regional en la aprobación de reglamentos regionales, subordinados a la ley y a los reglamentos supremos nacionales. Por lo tanto, no constituyen una posibilidad real de generar una normativa relacional en la región. Su campo es muy limitado. Se referirán principalmente a aspectos administrativos internos del propio gobierno regional y muy excepcionalmente permitirán esta autonormatividad regional de relación con los administrados.

El principio general en esta materia es la existencia de una legislación común para todas las regiones, sin que ellas tengan facultades para alterar o crear normativa propia en lo que se refiere a sus estatutos legales y reglamentarios superiores.

Por lo pronto, la autonomía decisional hay que entenderla dentro de esta característica del Estado unitario que, más que autonomía, es una verdadera autarquía.

Pues bien, la autonomía decisional -así le llamaremos- conforme a sus estatutos legales tiene un contenido eminentemente administrativo, correspondiente a competencias de ejecución.

No está de más insistir en este momento y conforme a lo antes dicho la conveniencia de corregir el problema terminológico que ocasiona el uso de la expresión gobierno regional aplicada a un órgano de administración, de ahí que sería conveniente enmendar este error en la primera reforma que se promueva en esta materia.

Una forma que ayudaría a consolidar la autonomía de los gobiernos regionales dice relación con su capacidad de asociarse con terceros para el cumplimiento de sus fines, tanto en los términos que prevé el art. 104 CPR, que podrían ser desarrollados por la LOCGAR con todas las precauciones que exija el resguardo del interés público, como a través del reconocimiento de una atribución genérica de celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado, sin que ellos signifique trasladar el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

También se podría revisar la conveniencia de mantener la obligación impuesta por el art. 99 LOCGAR a intendentes y gobiernos regionales, en el sentido de tener que relacionarse con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior, especialmente considerando que no proviene de un mandato constitucional. Ciertamente este precepto sólo se refiere a la obligación de "relacionarse" y no vínculos de jerarquía o subordinación, sin embargo, la participación de esta Secretaría de Estado en la relación particular de cada gobierno regional con el Presidente de la República puede obstaculizar el desenvolvimiento autónomo de los gobiernos regionales, al no especificarse debidamente por la ley los controles de tutela a los que estará sometido.

Al respecto, nuevamente es menester parangonar la situación de los gobiernos regionales con la de las municipalidades, pues el estatuto orgánico de estas últimas, que les concede personalidad jurídica y patrimonio propio de modo análogo a lo que ocurre con los gobiernos regionales, y que también les asigna una universalidad de fines, no les impone ninguna obligación parecida.

Buscando un mayor campo decisional, nos encontramos con el art. 67 de la LOCGAR, en el que se faculta al gobierno regional para requerir al Presidente de la República el traspaso de ciertas competencias de órganos administrativos centralizados a dicho gobierno regional, cumpliendo con los requisitos legales.

Sobre la base de una interpretación armónica de la Carta Fundamental, estimamos que el art. 67 LOCGAR no habilita al Presidente de la República para transferir a los gobiernos regionales competencias que la ley atribuye a otros órganos de la

Administración del Estado, proponemos reglar las respuestas que esta autoridad pueda dar a los solicitudes que en tal sentido le formulen los gobiernos regionales.

Por lo demás, incluso en el caso que se estime que el art. 67 LOCGAR está desarrollando legislativamente el art. 103 de la Constitución, debe reconocerse que aquél nada específica acerca del procedimiento que debe seguir el Presidente una vez reunidos los antecedentes a que alude y que, por tanto, de todas maneras debe procederse a su enmienda.

Si en este punto se quisiese arribar a una solución más radical, deberían reformarse en lo pertinente la Constitución y la LOCGAR, a objeto de diseñar un procedimiento específico, excepcional y completo de transferencia de competencias y debidamente autorizado por la ley.

### 2.1 *Atribuciones del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional*

Al analizar globalmente las competencias del intendente como órgano ejecutivo del gobierno regional, aparecen las siguientes:

#### A) Atribuciones de planificación y formulación de propuestas

Es el intendente el que define la estrategia regional, formula las políticas de desarrollo de la región y elabora el proyecto del plan de desarrollo regional, pero con la debida congruencia entre las políticas y planes de los diferentes niveles de decisión comunal y regional con los respectivos instrumentos nacionales.

En este sentido, el art. 16 letra a) de la Ley N° 19.175, que enumera las funciones generales del gobierno regional, contempla como un mecanismo adecuado para lograr el objetivo señalado, la asistencia técnica del Ministerio de Planificación Nacional y de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales, en el nivel regional.

Ahora bien, el ajuste entre las políticas y planes regionales y nacionales se produce también, a través de distintos medios de coordinación, entre autoridades regionales, provinciales y entre todas ellas con las respectivas del nivel central. Ejemplo de lo anterior, lo constituye la obligación de los órganos y servicios de la Administración Pública Nacional, de las empresas en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital y de los servicios públicos, de informar oportunamente al gobierno regional de las proposiciones de planes, programas y proyectos que vayan a ejecutar en la región. Así se explica también el deber de los municipios de enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, los planes de desarrollo, las políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión y las de sus servicios traspasados (art. 21 Ley N° 19.175).

Finalmente, en materia presupuestaria el legislador establece la necesidad que el presupuesto regional se ajuste a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación, según lo dispone la norma del art. 72 inc. 1° de la Ley N° 19.175. Así, tanto en gastos de funcionamiento del gobierno regional como la inversión regional general deben remitirse al Ministerio de Hacienda para su inclusión en el presupuesto del sector público, en donde se evaluarán y discutirán sus contenidos para luego ser enviado como parte del proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional.

Como vemos, en este tipo de atribuciones hay una necesaria injerencia del nivel central, que de alguna forma limita la autonomía decisional pero, a nuestro entender, ello debería producirse por razones de necesaria coordinación y no de imposición del nivel central.



Es interesante señalar que, según el Art. 24 de la Ley N° 19.175, es el intendente regional quien tiene la facultad para diseñar los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones. Además, es él quien elabora el proyecto de presupuesto regional y realiza proposiciones de la distribución de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las inversiones sectoriales de asignación regional y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga por la aplicación de lo establecido en el Art. 19 N° 20 de la Constitución Política, vale decir, de los denominados tributos regionales.

Una vez elaborados los proyectos o propuestas antes mencionadas, son sometidos al consejo regional, el que a su vez puede aprobarlos, modificarlos o sustituirlos, debiendo emitir un pronunciamiento dentro del plazo de 30 días, contados desde la fecha en que sea convocado para tales efectos. Debería, a nuestro entender, establecerse la obligación del Intendente Regional de proporcionar todos los antecedentes que sirvan de base para tales presentaciones de planificación y presupuestarias.

Cabe señalar que, durante la discusión del proyecto de ley, se dejó expresa constancia de que entre las facultades del consejo de aprobar, modificar o sustituir, especificadas por el art. 25 de la Ley N° 19.175, no se incluye la de rechazar lo propuesto por el intendente regional.

Por su parte, si el intendente desaprueba las modificaciones introducidas por el consejo, puede deducir las observaciones que estime pertinentes acompañando los elementos de juicio que las fundamenten. Dichas observaciones sólo podrán ser desechadas por el consejo con el voto conforme de la mayoría absoluta más uno de los miembros en ejercicio. Si dentro de los diez días no se formulan observaciones, regirá lo sancionado por el consejo. Como se ve, la fuerza del intendente en estas materias es relevante para una decisión final del consejo regional al exigírsele al consejo un quórum especial para rechazo de lo propuesto por el intendente. En todo caso, pensamos que también el consejo debería tener facultades para rechazar el plan y establecerse sus efectos.

#### B) Atribuciones de ejecución

El intendente, ejecutivo del gobierno regional, cuenta con atribuciones necesarias para concretar las decisiones del gobierno regional. Así se debe entender la facultad de la autoridad regional de promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales que hayan sido previamente acordados por el consejo regional, o la de dictar las resoluciones o instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

En cuanto a la facultad de conocer y resolver recursos administrativos, que se entablen contra los secretarios regionales ministeriales y jefes de los servicios públicos en materias propias del gobierno regional, ello se explica si se tiene en cuenta la doble dependencia a que están sujetos los secretarios regionales ministeriales. Por su parte, son órganos desconcentrados territorialmente del respectivo ministerio, debiendo actuar dentro del marco competencial atribuido, y de acuerdo a las órdenes e instrucciones de carácter técnico y administrativo que éste le imparta. Por otra parte, la ley señala que dependen además del respectivo intendente regional, en todo lo que diga relación con la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos y proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional.

En cuanto a los jefes de servicios públicos, esta atribución armoniza con lo establecido, en el artículo 24 letra l) de la Ley N° 19.175, que establece la atribución del intendente de supervigilar los servicios públicos de la región, para la debida

ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como las que sean de competencia del gobierno regional.

Por otra parte, respecto de las atribuciones del intendente referidas a la información al consejo regional y respecto de la fiscalización que éste le hace, ellas se encuentran en concordancia con la atribución entregada al consejo regional, en cuanto corresponde a este órgano fiscalizar el desempeño del intendente en su calidad de presidente del consejo y ejecutivo del mismo, según lo establece el art. 36 letra g) de la Ley N° 19.175. Cabe precisar que la fiscalización es una facultad atribuida al consejo regional, no pudiendo por tanto ser ejercida individualmente por sus miembros, a diferencia de la solicitud de información que podrá efectuarla cualquier consejero.

Cabe resaltar que, según el Art. 26 de la Ley N° 19.175, el intendente debe dar cuenta al consejo, a lo menos una vez al año, de su gestión como ejecutivo del gobierno regional. En ella deberá acompañar el balance de ejecución presupuestaria y el estado de la situación financiera.

#### C) Atribuciones de representación

Según la atribución de la letra c) del art. 24 LOCGAR., el intendente regional preside el consejo regional, con derecho a voto dirimente. Este último no se manifiesta en aquellas materias que requieran de un quórum especial; por ejemplo, una donación o comodato de bienes muebles dados de baja, que requiere los 2/3 del consejo regional para su entrega a organizaciones sin fines de lucro.

Por otra parte, el intendente carece de derecho a voto dirimente cuando el consejo regional ejerce sus facultades de fiscalización sobre el propio intendente regional, según se establece en el art. 36 letra g) LOCGAR, pero en todo caso cabe señalar, que el intendente no pierde el derecho a voz, que podrá ejercer incluso en la sesión del consejo destinada a fiscalizar su desempeño como ejecutivo del gobierno regional. Una vez más, se constata la amplitud de las facultades del intendente en materia de administración superior de la región.

Corresponde, además, al intendente regional la representación judicial y extrajudicial del gobierno regional, pudiendo ejecutar los actos y celebrar los contratos de su competencia o los que le encomiende el consejo.

#### D) Atribuciones de coordinación y fiscalización

Corresponde al intendente regional, en su calidad de ente descentralizado, la coordinación, supervigilancia o fiscalización, de los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, en lo que dice relación con la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional, así como de los que sean propios de la competencia del gobierno regional. Esta atribución se convierte en un mecanismo que asegura la efectiva aplicación de las decisiones del gobierno regional.

#### E) Atribuciones de administración

La administración de los bienes y recursos del gobierno regional, especificados en el art. 69 de la Ley N° 19.175 corresponde al intendente, debiendo éste ajustar su actuar a las normas legales y reglamentarias y a las que en esta materia pueda adoptar el consejo regional.

Ahora bien, respecto de ciertos actos, como los de gravar o enajenar bienes raíces, el intendente requiere del acuerdo del consejo regional, el que, a falta de norma especial, se obtiene con el voto conforme de la mayoría absoluta de los conse-

jeros asistentes a la respectiva sesión, siendo los 3/5 de los consejeros en ejercicio en primera citación los necesarios para entrar en sesión y la mayoría absoluta de éstos en segunda citación. También requiere el acuerdo del consejo cuando se entreguen bienes raíces en comodato o en arriendo por un plazo superior a cinco años. En todo caso, el tiempo total de estos contratos no puede exceder de veinte años.

Por otra parte, le corresponde administrar, cuando así lo señale la ley, los bienes nacionales de uso público, es decir, aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda y su uso a todos los habitantes.

## 2.2 *Atribuciones del consejo regional*

El Consejo Regional es un órgano colegiado, que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y ejercer las atribuciones que la ley le encomienda (Arts. 102 CPR y 28 LOCGAR.). La CPR., en su art. 102, señala que el consejo regional "será un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador".

Cuenta con las siguientes atribuciones:

### A) Atribuciones normativas

- 1) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, el que podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo.
- 2) Aprobar los reglamentos regionales. De acuerdo a lo establecido por el art. 24 letra g), corresponde al intendente proponer al consejo el proyecto de reglamento regional. Como ya se analizó, los reglamentos regionales pueden ser únicamente de ejecución, por cuanto la ley señala expresamente que éstos deben dictarse de acuerdo a la respectiva ley o al decreto supremo reglamentario.

Las materias sobre las cuales versen dichos reglamentos corresponden a la competencia propia del gobierno regional, es decir, lo que diga relación con la administración regional. Se debe hacer presente los términos excesivamente restringidos en que está concebida la potestad reglamentaria de los gobiernos regionales, sin perjuicio de la aplicación práctica que pueda concederse a estos preceptos. En esta materia, podría eliminarse del texto del art. 20, letra a), LOCGAR la expresión "que le encomienden las leyes", a fin de evitar la duda que suscita acerca de la necesidad de una habilitación expresa y particular para cada reglamento regional, como parece desprenderse de la letra y de la historia de esta disposición, incluso pensamos que la iniciativa de estos reglamentos también podría caber a los propios consejeros regionales.

### B) atribuciones resolutivas

- 1) 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.
- 2) Aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las Municipalidades, en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcción, sobre la base del informe técnico que deberá emitir la Seremi de Vivienda y Urbanismo. Si el referido informe de la seremi de vivienda y urbanismo fuere desfavorable, el acuerdo del consejo deberá ser fundado.

Esta atribución constituye una de las innovaciones introducidas por la Ley N° 19.175.

El plan regulador comunal consiste en un estudio del uso que se le dará al suelo en el radio de la comuna, en el que se distinguen zonas aptas para ser divididas y

recibir edificación, de aquellas que recibirán el crecimiento previsto para la ciudad en los siguientes treinta años y de aquellas respecto de las cuales existe restricción prácticamente total respecto de su urbanización (como por ejemplo: aeropuertos, parques, etc.). Además, comprende proposiciones para mejorar la calidad del medio ambiente y otros aspectos relativos a la planificación del desarrollo urbano y rural.

Los planes reguladores comunales son elaborados por cada municipalidad, a través de su dirección de obras municipales, debiendo contar con la aprobación del alcalde y el consejo comunal. Dentro de la tramitación, la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala que la municipalidad deberá realizar la exposición al público del proyecto de plan, con el fin que los interesados presenten las observaciones del caso en un plazo de 15 días. Además de la tramitación al interior de la municipalidad, el plan deberá ser sometido a la aprobación de la respectiva secretaría regional ministerial de la vivienda.

Una vez aprobado el plan, deberán publicarse las resoluciones del secretario regional ministerial de vivienda y de la municipalidad en el Diario Oficial, del mismo modo que un extracto de ambas en uno de los diarios de mayor circulación de la comuna en cuestión.

Por último, el plan deberá enviarse a la Contraloría General de la República, para cumplir con el trámite de toma de razón y al Conservador de Bienes Raíces los planos técnicos que forman parte del plan regulador comunal, con el fin de ser archivados.

La novedad introducida por la Ley N° 19.175, consiste en incorporar un trámite más y que es la aprobación del consejo regional de los planes reguladores de cada una de las comunas pertenecientes a su región, antes de su publicación.

El texto de la Ley N° 19.175 introduce, además, una alteración al procedimiento antes expuesto, alteración que opera en el caso de ser desfavorable el informe emitido por la seremi de la vivienda. En esta situación, el acuerdo del consejo regional que apruebe el plan comunal deberá ser fundado; por lo tanto, ante disparidad de opiniones entre municipalidad y Ministerio de la Vivienda, el consejo regional será quien entregue la solución, acogiendo o no el criterio ministerial frente al municipio.

La misma disposición señala que corresponderá también al consejo regional la aprobación de los planes reguladores intercomunales propuestos por la secretaría regional ministerial de la vivienda y urbanismo, y que ésta hubiere elaborado de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcción.

- 3) Resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional (ISAR), y de los recursos propios que el gobierno regional obtenga en la aplicación de lo dispuesto por el N° 20 del Art. 19 de la CPR, es decir, tributos regionales.
- 4) Aprobar, sobre la base de la proposición del intendente, los convenios de programación que el gobierno regional celebre.

Los convenios de programación son acuerdos celebrados entre un ministerio y un gobierno regional, con el fin de efectuar una estructuración de las inversiones que se llevarán a cabo en la región. Las partes pueden ser más de un gobierno regional y más de un ministerio.

Estos convenios, regulados por los arts. 104 de la Constitución Política y 80 de la Ley N° 19.175, podrán ser propuestos por un gobierno regional en particular o por un ministerio. Además, su vigencia podrá ser anual o plurianual y su objeto será

programar la inversión pública en la respectiva región. Los convenios deberán especificar los proyectos a realizar, sus mecanismos de evaluación y normas de revocabilidad.

5) 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.

#### C) Atribuciones fiscalizadoras

1) Fiscalizar el desempeño del intendente regional 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.

La redacción actual de los artículos 24, letra p), y 36, letra g), LOCGAR podría dar lugar a que se entendiera que los consejeros por sí solos no están facultados para recabar del intendente información acerca de las unidades de su dependencia. No es ésta la interpretación que consideramos adecuada, por lo que pensamos que sería conveniente mejorar la redacción de los referidos preceptos sobre este particular.

Cabe señalar que la fiscalización a que alude la norma recién citada alcanza únicamente las facultades de administración del intendente regional (como órgano ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo), toda vez que respecto de las atribuciones de gobierno, está sometido a la dependencia del Presidente de la República.

En esta materia nos parece adecuado establecer un plazo dentro del cual el Intendente Regional deba responder por escrito al acuerdo de fiscalización adoptado por los consejeros.

En caso de un ejecutivo del gobierno regional independiente del intendente regional, consideramos que se debería entregar la decisión de removerlo al Tribunal Electoral Regional, tal como se establece en la actualidad respecto de los alcaldes. Esta alternativa es compatible tanto con la adopción de un sistema de elección indirecta del ejecutivo regional como con un sistema de elección popular directa de éste, o de libre designación del Presidente sin que pueda removerlo.

Por otra parte, en esta materia, convendría facultar expresamente al consejo regional para fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo al presupuesto regional.

#### D) Otras

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

2) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende. Ej., aprobación y participación en convenios de cooperación internacional, fijar prioridades sobre fomento productivo, sobre sistemas de aprobación de subvenciones y otras.

Del conjunto de atribuciones analizadas, vemos que ellas son bastante restringidas, dándose una gran intervención del nivel central en algunos casos, lo que nos lleva a concluir que, si bien vamos por el camino correcto, es necesario ampliar las atribuciones que el ejecutivo del gobierno regional y/o el consejo regional puedan decidir por sí mismos, con plena autonomía frente a determinadas facultades, especialmente las de tipo presupuestario que en el futuro puedan verse ampliadas, como



asimismo debería otorgarse una mayor iniciativa de acción a los propios consejeros regionales.

En la medida que existe mayor autonomía decisional hay mayor descentralización.

En relación al estatuto de los consejeros regionales y el apoyo técnico a su gestión debemos señalar que en la actualidad, no existe una regulación clara y precisa que determine el conjunto de derechos, atribuciones, obligaciones y responsabilidades de los integrantes del consejo regional, ni se contempla una remuneración que permita una mayor dedicación a la función.

Por lo anterior, es menester establecer un estatuto acorde con la dignidad del cargo de consejero regional que facilite el ejercicio de las funciones que le son inherentes, especialmente frente a otros órganos de la Administración del Estado.

Ante la variedad y complejidad técnica de las materias a ser abordadas por el consejo regional, existe la necesidad de adoptar las medidas legales, a fin de dotar a dicho órgano del apoyo técnico permanente del cual hoy carece, incluso permitiendo la asesoría externa.

Parciera necesario también crear el cargo de secretario ejecutivo por comisiones al interior de cada consejo, con el objeto que este funcionario sea encargado de dar una cierta asesoría según especialidad de la comisión y de asumir la responsabilidad en el funcionamiento de cada una de ellas.

Por último deben atenderse las necesidades de infraestructura y requerimientos de equipamiento del consejo regional, a fin de proporcionarles un espacio físico y medios adecuados para desempeñar su labor.

### 3. *Principio de la personalidad jurídica de derecho público del gobierno regional*

Se trata aquí de otorgar una personalidad jurídica propia al gobierno regional, que le permita adquirir y comprometerse en la vida jurídica, decidir por sí mismo, definiendo por propia iniciativa los objetivos, necesidades y prioridades públicas que determinan el quehacer regional. De ahí que podamos decir que el gobierno regional es una unidad administrativa con capacidad jurídica para contraer obligaciones, ejercer derechos y para ser representada judicial y extrajudicialmente.

El hecho que la Constitución Política le haya otorgado personalidad jurídica al gobierno regional determina que éste pasa a ser un organismo de la Administración del Estado, distinto a aquellas unidades administrativas que se amparan de la personalidad jurídica del FISCO y que comprende a las Administraciones centralizadas y/o desconcentradas. Esta atribución es categórica para afirmar que estamos ante un ente descentralizado, siendo correcta para Chile la atribución de personalidad jurídica al órgano y no al espacio territorial que es la región.

### 4. *Principio del patrimonio propio*

El elemento patrimonial es, sin duda, otro aspecto relevante de un ente descentralizado. La Constitución Política, en el Art. 100 nos señala que el gobierno regional cuenta con un patrimonio propio, lo cual significa que debe tener un grado de autonomía en la administración de ese patrimonio. El patrimonio es el conjunto de derechos y obligaciones susceptibles de apreciación pecuniaria que pertenecen al gobierno regional y al cual se incorporan naturalmente sus recursos. De esta forma, la disposición patrimonial permite un manejo coordinado de los recursos ajustándose a la legalidad presupuestaria, sea en la asignación y destino de tales recursos como en el

uso material de ellos, fiscalizado esto último por Contraloría General de la República conforme a su Ley Orgánica N° 10.336, especialmente a través del juicio de cuentas y a la propia Ley de Administración Financiera del Estado D.L. 1.263/76.

- a) Los recursos propios del gobierno regional son:
- Bienes muebles e inmuebles que le transfiera el FISCO.
  - Bienes muebles e inmuebles que adquiera.
  - Donaciones, herencias, legados.
  - Ingresos por servicios que preste, permisos y concesiones.
  - Tributos regionales, creados por ley y destinados a obras de desarrollo regional. La Ley N° 19.143 sobre concesiones mineras, entrega ya un 70% de la patente minera al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
  - Derechos y obligaciones que adquiera en la participación de asociaciones en razón de convenios.
- b) Los bienes afectos a fines específicos del gobierno regional son:
- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
  - La Inversión Sectorial de Asignación Regional.

Ahora bien, el patrimonio también considera los pasivos, constituidos por las obligaciones patrimoniales del gobierno regional y que se manifiestan:

- en las obligaciones por el desarrollo de sus actividades;
- y en el hecho que la ley debe autorizar empréstitos u operaciones que comprometan su crédito o su responsabilidad financiera, todo conforme Art. 60 N°s 7 y 14, y Art. 62 N° 3 de la Constitución Política.

Uno de los grandes temas vinculados al patrimonio propio del gobierno regional, dice relación con la responsabilidad civil extracontractual del gobierno regional, el que responde por falta de servicio. Se produce esta situación en el actuar negligente del gobierno regional que causa daño a un tercero, sea porque no actuó como la ley le mandaba actuar, o actuó tardíamente o actuó mal, contra la ley. En estos casos, el gobierno regional responde con su patrimonio al tercero que se ha visto afectado con esa conducta, sin perjuicio que posteriormente pueda repetir contra el funcionario que actuó con falta personal. (Art. 44 Ley N° 18.575).

En materia de recursos es necesario establecer la premisa que los gobiernos regionales para poder ejercer las atribuciones encomendadas, deben contar con los recursos necesarios y suficientes, pues de otra forma se atenta contra el proceso descentralizador. Ellos deben provenir esencialmente de transferencias de recursos sectoriales al gobierno regional, permitiendo con ello una mayor decisión regional en la inversión, sin desconocer la necesaria coordinación presupuestaria y una distribución equitativa de los presupuestos nacionales y regionales, todo bajo el prisma de la confianza del correcto uso que de ellos hará el gobierno regional.

##### 5. *Principio del control a que está sometido el ejercicio de las atribuciones del gobierno regional*

Frente a esta situación surgen una serie de controles de tipo político, administrativo y judiciales que recaen en el gobierno regional.

- a) La exclusiva confianza del intendente respecto del Presidente de la República, como expresión de la responsabilidad política que le permite a éste cesar al intendente en su cargo en cualquier momento, alegando pérdida de confianza. Esto último puede producirse sea por el ejercicio de sus atribuciones de gobierno y/o

de administración. Hay aquí una importante situación que afecta al proceso descentralizador, que se nutre de la autonomía y desvinculación con el nivel central.

b) Es menester resaltar que el intendente es el jefe superior de los servicios administrativos del gobierno regional. De allí que el intendente disponga de mecanismos de control sobre distintas oficinas administrativas de la región. Entre éstos, puede indicarse que el intendente tiene la facultad de resolver los recursos administrativos que se entablen en contra de las resoluciones de los secretarios regionales ministeriales y de los jefes de los servicios públicos que operen en la región en materias propias del gobierno regional. En esta materia de control administrativo debemos señalar que la división de análisis y control de gestión no está diseñada para ejercer ningún tipo de control interno. Al contrario, ha sido establecida como una división interna de apoyo técnico al intendente regional para el ejercicio por parte de éste de un control fundamentalmente externo sobre los órganos, instituciones, reparticiones ministeriales y servicios públicos encargados de ejecutar alguna parte de la inversión decidida a nivel regional. Una fiscalización interna, aunque atenuada, podría tener lugar a través de la división de administración y finanzas, encargada, de la gestión administrativa y financiera del gobierno regional.

c) En relación al gobierno regional, la relación de tutela se manifiesta fundamentalmente a través del plan de desarrollo regional. Este documento es elaborado y aprobado por el gobierno regional. Para asegurar la congruencia entre las políticas y planes nacionales, el Art. 16 de la LOCGAR dispone que el Ministerio de Planificación y Cooperación asistirá técnicamente a cada gobierno regional en la elaboración de los correspondientes instrumentos de planificación, emitiendo al efecto informes sobre las materias en discusión. Cabe resaltar que aquí se trata de un órgano centralizado que interviene en la gestación de uno de los principales instrumentos de orientación para la gestión pública y privada, a fin de garantizar la armonía de los objetivos contenidos en él con las metas propuestas para el país.

d) El Control de la Contraloría General de la República  
La Contraloría General de la República mantiene siempre potestades en relación con el control financiero presupuestario y de personal, aun en entes descentralizados. Esto no puede ser de otra manera, ya que al tratarse del órgano que lleva la contabilidad general de la Nación y al mantener un registro nacional de funcionarios públicos necesita de información completa proveniente de todo el aparato público. Por regla general, la Contraloría puede emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control.

Situación distinta es la del control de legalidad de sus actos. En efecto, este control puede no ser considerado en relación a organizaciones descentralizadas. Así, el Art. 44 de la LOCGM establece que las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, salvo aquellas que afecten a funcionarios municipales, las que deben registrarse en la Contraloría. Sin embargo, esta es una regla de excepción que requiere de consagración expresa, por lo que no podría sostenerse igual exención respecto de las resoluciones que dicte el gobierno regional en tanto no exista norma expresa que así lo señale. Por lo tanto sus resoluciones deben pasar por el trámite de toma de razón, sin perjuicio de las resoluciones exentas. Pero, se podría estudiar la posibi-

lidad de liberar a los gobiernos regionales del control de legalidad a priori que efectúa la Contraloría General de la República, estableciendo para dichos entes un sistema similar al señalado en el ámbito local. Ello podría significar que la toma de decisión se agilice y, consecuentemente, la administración responda más eficazmente a los requerimientos de la población.

En todo caso, este eventual cambio en el sistema de control debería ir aparejado de un incremento en la capacidad efectiva de los gobiernos regionales para detectar las contravenciones al ordenamiento jurídico, mediante la creación de unidades de control interno adecuadas para este fin.

e) Control jurisdiccional

Varios son los instrumentos jurídicos que permiten recurrir al poder judicial para encauzar el actuar del gobierno regional dentro de las vías constitucionales y legales aplicables. Entre ellos, debe destacarse el recurso de protección, que permite a los ciudadanos precaver o eliminar actuaciones ilegales o arbitrarias de la Administración que lesionen sus derechos fundamentales. Sin perjuicio de otros recursos ordinarios, el aporte más interesante que realiza sobre esta materia la LOCGAR es el reclamo de ilegalidad contemplado en el Art. 102, el que recae sobre materias propias de administración de la región. Es decir, no existe reclamo de ilegalidad regional respecto de las actuaciones de gobierno decididas por el intendente.

Según los preceptos indicados, las resoluciones o acuerdos ilegales del Intendente Regional como ejecutivo del gobierno regional, los acuerdos del Consejo Regional y de los gobiernos regionales podrán ser reclamados ante el intendente, cuando éstos afecten el interés general de la región. Este reclamo también puede entablarse respecto de resoluciones o acuerdos ilegales que causen agravio a particulares. Será la Corte de Apelaciones respectiva, cuando el reclamo haya sido rechazado por el intendente, la que conozca del asunto en instancia jurisdiccional.

Pero, en definitiva, el intendente puede dejar sin efecto una decisión del gobierno regional cuando ella atente contra el principio de la legalidad y así le haya sido reclamado. Esto plantea una situación de conflicto en razón de la dependencia del intendente respecto del Presidente de la República.

Por último, sólo son susceptibles de este reclamo las acciones de cualquiera de dichos órganos, pero no las omisiones, lo que no parece justificable, razón por la cual también debería modificarse el artículo 102 de la LOCGAR en orden a hacerlas susceptibles del reclamo de ilegalidad.

f) En lo relativo al control ciudadano:

En esta materia, parece conveniente implementar sistemas de participación y control de la comunidad regional respecto de la gestión desarrollada por el gobierno regional. Entre ellos debieran considerarse, especialmente, el derecho a audiencia respecto de aquellas decisiones que puedan afectar la esfera jurídica particular, y el derecho de consulta de los expedientes administrativos, además de los plebiscitos regionales.

Asimismo, es importante que las autoridades regionales establezcan mecanismos adecuados para recepcionar y canalizar en forma rápida y eficaz las peticiones y quejas que sean formuladas individual o colectivamente por la comunidad de la respectiva región y sobre las competencias que le atañen.

Estos son, a nuestro entender, los principios jurídicos sustentadores de la regionalización como sistema de organización administrativa descentralizada del Estado, en ellos se sintetizan todo el conjunto de atribuciones y facultades de los órganos regionales en el desarrollo de sus competencias.

A modo de conclusión, podemos señalar que una mayor democratización, conforme a lo señalado, debe traer como consecuencia un impulso descentralizador, no sólo en el marco jurídico de organización, sino una mayor autonomía en la toma de decisiones y una mayor redistribución y autonomía en el manejo de los presupuestos regionales. No desconocemos que ello es un proceso paulatino, pero siempre en desarrollo.

Ahora bien, si la Constitución Política y las normas legales dictadas hasta ahora pretenden una descentralización, debemos señalar que ellas no son suficientes para lograr el óptimo, por mucho que sean producto de un gran esfuerzo. Se requiere además, de parte del Gobierno y Administración central un real ánimo descentralizador de la toma de decisiones y un compromiso de las regiones y sus comunidades en asumir responsablemente tales facultades.

Pensamos también que hoy, una verdadera regionalización, tiene que ser impulsada por la región misma, lo que se produce en la medida en que esa comunidad tenga clara conciencia de un destino común para su región. Supone por parte de ellos una valorización de sus instituciones, universidades, institutos culturales, cámaras de comercio y desarrollo, centros de investigación, agrupaciones intermedias, juntas de vecinos y otras -todas las cuales deben participar y crear audazmente con el pensamiento, las ideas, la creatividad, la capacidad y la acción- el futuro desarrollo regional. Requiere, además, un sector público regional y local eficiente, profesional, con espíritu de servicio público, capaz de articular y canalizar en conjunto con los entes privados una concertación de acciones y una adecuada formulación del proyecto de plan de desarrollo integral regional. Es la tarea común la que une y la única que realmente da frutos en virtud del consenso. Unir a la comunidad en tareas concretas que hacen crecer la región, que desarrollan su potencial industrial, comercial, minero, agrícola, cultural o turístico, en que todos cooperan y todos ganan, debe ser el objetivo último de nuestro proceso de regionalización.