

**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO PUBLICO**  
**Area de Derecho Administrativo**

**La Organización  
Administrativa:  
los niveles de la  
Administración del Estado  
(texto en revisión)**

Profesora: Dra. Gladys Camacho

2.004

INDICE

Pág.

I.

## LOS NIVELES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

### PRIMERA PARTE LA ADMINISTRACION NACIONAL

#### I. CUESTIONES PREVIAS

##### **1. La superación de la problemática terminológica.**

Una primera precisión a hacer es la de esclarecer la identidad entre los términos Administración Pública y Administración del Estado<sup>1</sup>, los que según lo dictaminado por el Tribunal Constitucional <sup>2</sup> constituyen expresiones sinónimas que describen un complejo orgánico cuyo rasgo común es haber sido creados para cumplir la función administrativa.

##### **2. Las directrices constitucionales de la Organización Administrativa.**

Ahora bien, este complejo organizativo en todos los niveles que lo integran ha de respetar las principios constitucionales contenidos en el artículo 3 concordado con el artículo 24 y el Capítulo XIII de la CPE y desarrolladas más ampliamente por la LOCBGAE, la LOCGAR y la LOCM.

A la luz de estos preceptos las directrices básicas sobre las que la Administración del Estado en su conjunto se erige son:

- ✓ El Estado chileno es unitario, lo que se garantiza por la unidad del mando político.
- ✓ El territorio estatal se divide en regiones.
- ✓ El gobierno y administración son dos funciones asignadas al PR, Jefe del Estado.
- ✓ La administración será funcionalmente y territorialmente descentralizada o desconcentrada.
- ✓ La autoridad del PR se extiende a la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República funciones clásicas que se amplían con la atribución a la Administración, realizada por la LOCBGAE,

<sup>1</sup> La cuestión terminológica tuvo un origen jurisprudencial bien intencionado en orden a superar el vacío que generaba la formulación del artículo 45 de la Constitución de 1925 desde su reforma en 1943, que tenía como consecuencia la exclusión del concepto "Administración Pública" a las entidades semifiscales y a las empresas públicas. A raíz de esta situación, la CGR tuvo que acudir a formular el término "Administración del Estado" que comprendiera a todas las autoridades y organismos integrantes del sector público administrativo, esto es: a los de la Administración pública entidades semifiscales y empresas públicas.

<sup>2</sup> En fallo Rol N° 39, de 1986 recaído en el proyecto de LOCBGAE confirmó esta sinonimia: "A juicio del Tribunal Constitucional, el artículo 38 de la Carta Fundamental emplea ambas expresiones como sinónimas y en su sentido más amplio y genérico, porque no resulta justificado pensar que el constituyente encargara a una ley orgánica constitucional la regulación de la organización básica de sólo una parte o sector de la Administración del Estado y excluyera a otra, ya que la razón para entregar esta materia a una ley de este rango es la misma en uno y otro caso, no resultando lógico, entonces, en términos generales, someterlas a normas legales de distinta naturaleza, habida consideración que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición". Cita tomada de PANTOJA BAUZA, R., El concepto de Derecho administrativo, Manual Jurídico N° 106, Ed. Jurídica de Chile, 1996, pp. 62-63.

de los fines de servicialidad y de promoción del bien común que se logran principalmente mediante el impulso al desarrollo de la nación.

- ✓ El gobierno sólo se desconcentra: en el nivel regional reside en el intendente el que está sujeto a las órdenes e instrucciones del PR.
- ✓ La Administración se descentraliza: en el nivel regional se ejerce por los Gobiernos Regionales y en el ámbito local por los Municipios, los que constituyen entidades territoriales autónomas.
- ✓ La Administración (nacional, regional y local) tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de las colectividades que representan y se deberán regir por el principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo que involucren la aplicación de criterios de solidaridad en la distribución de los recursos públicos.

### **1. El significado de las funciones de Gobierno y de Administración.**

Aunque tradicionalmente en nuestro medio se ha sostenido que la Administración constituye un poder meramente ejecutivo de la ley ello no tiene un asidero normativo ni material. La evolución del Estado constitucional ha sobrepasado ampliamente esta caracterización amén que no existe ningún precepto constitucional que así la defina.

Como se verá con la Reforma constitucional de 1991 que crea los Gobiernos Regionales se constituye al Intendente en una autoridad bifronte que integra tanto la línea de gobierno interior, como representante natural del PR en la región y a su vez, es la máxima autoridad del ente territorial personificado denominado equívocamente Gobierno Regional, corporación que tiene a su cargo la administración de la región.

Esta circunstancia, obligó a los legisladores a debatir sobre el significado de estas nociones con el objetivo de precisar qué era Gobierno y qué Administración para la reforma, definición que, por demás, sería indispensable para guiar posteriormente al legislador orgánico quién terminaría de conformar la nueva corporación regional. El resultado del debate se plasmó en el informe de las Comisiones Unidas del Senado, hecho suyo por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, el cual al referirse a esta materia concluye que:

"el criterio imperante -para caracterizar en el texto constitucional al gobierno y a la Administración-había sido el de considerar que la función de gobierno implica la potestad de tomar decisión y es por tanto, una facultad de imperio. Es comprensiva, también de todo cuanto tienda a la preservación del orden público y la conservación de la seguridad interna y externa, siendo una de sus características la de poder adoptar resoluciones discrecionales. A su turno, la función administrativa supone un conjunto de atribuciones que se orientan mas bien a la aplicación de las normas legales y decretales para la consecución de los objetivos de poder público en materia de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos"<sup>3</sup>.

Lo señalado le permite al profesor PANTOJA aseverar con contundencia que:

---

<sup>3</sup> Cita tomada de PANTOJA BAUZA, R., El concepto de Derecho administrativo, Manual Jurídico N° 106, Ed. Jurídica de Chile, 1996, p. 126.

"la historia fidedigna del establecimiento del artículo 100 de la Constitución Política de 1980 permite afirmar que para el constituyente de 1991 el gobierno es una función del Estado, radicada en el Presidente de la República, que se caracteriza por tener un carácter *iure imperii* y que consiste en la conservación del orden público en el interior y en la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes; en tanto que la Administración *"supone un conjunto de atribuciones que se orientan más bien a la consecución de los objetivos de poder público en materia de desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos"*.

Estas representaciones intelectuales del gobierno y de la Administración explican el contenido del inciso 2° de dicho artículo, precepto que al definir cuál es el objeto del gobierno regional dice que es *"el desarrollo social, cultural y económico de la región"*, ya que en eso consiste precisamente administrar".

Las citas han sido extensas pero indispensables para permitirnos desbrozar los elementos que nos permiten caracterizar ambas funciones y el esquema de descentralización por el que el constituyente ha optado.

En síntesis el gobierno es, hoy por hoy, el encargado de mantener la paz social y el orden interno<sup>4</sup> mientras que la Administración, en sus 3 (niveles nacional, regional y comunal) es la responsable de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la República, a través de políticas, planes, programas y acciones de desarrollo social, cultural y económico de diverso alcance. Esta última definición de Administración se desprende del texto del art. 3 de la LOCBGAE por el que la se precisa que la finalidad de la Administración es la servicialidad y la promoción del bien común, y la consecución del desarrollo cometidos que se cumplen mediante la formulación, aprobación y ejecución de políticas de desarrollo de diverso alcance, nacional, regional y comunal<sup>5</sup>.

## **2. Armonización entre el rol del PR como la máxima autoridad administrativa y la existencia de autonomías territoriales.**

Ahora bien, de acuerdo a como se ha reiterado en diversas oportunidades el PR en virtud del artículo 24 de la Constitución tiene a su cargo las dos funciones de gobierno y de administración lo que lo configura, valga la redundancia, como la máxima autoridad gubernamental y administrativa. En este punto cabe preguntarse ¿Cómo se compatibiliza ésto con la existencia de autonomías territoriales que no están sujetas a supervigilancia ni tutela por parte del PR? ¿Es que el PR es el responsable último de la actuación de toda la Administración, lo que se traduce en su reconducción a la unidad y coherencia de acción, pero no tiene ningún mecanismo para imponer sus decisiones?

La posición suprema del PR en el vértice de la Administración del Estado se salva armónicamente con la existencia de autonomías territoriales mediante el reonomiento de su facultad como jerarca del Estado para aprobar las políticas

---

<sup>4</sup> Funciones expresamente aludidas en el art. 24 de la CPE al establecer que la autoridad del PR "se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes".

<sup>5</sup> El artículo 3 de la LOCBGAE a la letra dice: "La Administración del Estado estará al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente. ..

y planes nacionales que vinculan a los Gobiernos Regionales y Administraciones comunales y a los que éstos deben someter su actuación<sup>6</sup>.

### **3. La Administración del Estado: una organización compleja estructurada en 3 niveles.**

Todos estos elementos reseñados nos permiten afirmar que la Administración del Estado en Chile es un complejo organizativo estructurado sobre la base de 3 niveles de Administración orientadas hacia el desarrollo físico, social, cultural y económico de la República todas ellas con la finalidad de servicialidad y promoción del bien común. Estos niveles de Administración son:

1. Nivel Nacional: Administración central o nacional
2. Nivel Regional: Administración regional ejercida por los Gobiernos Regionales; y
3. Nivel local o municipal.

Lo que caracteriza a estos niveles es que no se articulan por relaciones de jerarquía sino que la Constitución ha reconocido garantías a la autonomía de los mismos y que el legislador orgánico ha terminado de desarrollar.

## **II. La Administración central o nacional**

Es la Administración que se identifica más con el PR y el Gobierno, pues tiene a éstas autoridades como el escalón superior de dicha organización. Tiene a su cargo la gestión en todo el territorio nacional de aquellos servicios y funciones que se consideran fundamentales para la existencia misma de la comunidad nacional. Y hoy por hoy, continúa siendo la columna vertebral de todo el aparato del Estado.

La Administración nacional posee tanto por volumen físico de las organizaciones que la integran como por la importancia relativa de las funciones que realiza un ubicación preeminente dentro de los niveles Administrativos existentes, por cuanto:

- Posee el aparato de servicios que posibilita la actuación de la totalidad de las instituciones centrales del Estado tanto al interior del territorio nacional como en el exterior al viabilizar la actuación del Estado como sujeto de Derecho internacional. En el plano interno, la Administración central brinda servicios a todos los órganos constitucionales, por ejemplo de: seguridad y protección a través de las FFOO y Seguridad; servicios, también financieros, el Ministerio de Hacienda y el Banco del Estado son quienes libran a estos órganos

---

<sup>6</sup> El artículo 102 inciso 2 de la CPE dispone que: "Corresponderá desde luego al consejo regional aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación." En el mismo sentido, el artículo 5 letra a) de la LOCM establece que entre las atribuciones esenciales de que disponen las municipalidades para el cumplimiento de sus funciones se encuentra la de "ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento". Ejecución que debe realizarse conforme lo dispone el artículo 7 de la misma ley, "dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la actividad respectiva".

los recursos que requieren para su funcionamiento, quienes efectúan los pagos y prestan servicios de tesorería; igualmente, servicios de gestión inmobiliaria (los edificios en que se alojan los órganos constitucionales son fiscales y es a través de la Administración nacional es que se gestionan su adquisición y afectación), entre muchos otros. En el plano internacional, si bien la emisión de la voluntad internacional del Estado compete al PR y bajo sus instrucciones al Ministro de Relaciones Exteriores, la representación cotidiana del Estado ante Gobiernos extranjeros y Organismos internacionales se lleva a cabo por órganos administrativos y cuerpos de funcionarios a ellos adscritos.

- La Administración nacional es el aparato organizativo que ostenta el mayor número de competencias y potestades públicas que son, al mismo tiempo, las más "clásicas" y relevantes.
- El predominio funcional aludido, precedentemente, comporta que la Administración nacional posea unas dimensiones que no tienen parangón en ninguno de los otros niveles administrativos, ni siquiera tal vez con todos ellos en su conjunto. Así, esta organización es la que mayor número de personas tiene a su servicio, que mayor volumen de bienes, muebles e inmuebles, posee y maneja y que administra una masa monetaria y unos recursos financieros que no admiten comparación.

Todas estas características enunciadas tienen como consecuencia la configuración de una organización administrativa sumamente compleja que tornan sumamente difícil su gestión unitaria y ordenada, así como su descripción general sistemática.

En su estructura central (ministerial y los servicios públicos centralizados) la Administración nacional actúa bajo una sola personalidad jurídica, la del Fisco, sujeto de derecho público que es representado extrajudicialmente por el PR o quien él delegue, lo que exige que todos los actos y contratos deben ser suscritos por el PR<sup>7</sup> o su delegado. Igualmente, el Fisco es representado judicialmente por el Presidente del Consejo del Estado en la RM y los abogados procuradores fiscales en las regiones.

En su estructura periférica, la Administración nacional está integrada por una constelación de organizaciones administrativas cuyo dato común es su personificación y su adscripción a un sector público a través del cual se vinculan con el PR. La denominación genérica que ellas reciben es servicios públicos descentralizados y su representación judicial y extrajudicial la ejerce el jefe superior del servicio.

Brevemente, la evolución histórica de la Administración central nos permite distinguir 3 líneas en la que su desarrollo ha transitado:

---

<sup>7</sup> En virtud del artículo 32 de la LOCBGAE esta representación puede ser delegada en forma genérica o específica en los jefes superiores de los servicios centralizados, para la ejecución de los actos y celebración de contratos necesarios para el cumplimiento de los fines propios del respectivo servicio. Además, el PR a proposición del jefe superior podrá delegar esa representación en otros funcionarios del servicio.

- Primero, una tendencia al crecimiento constante en dimensiones y complejidad organizativa;
- Segundo, una progresiva tendencia a la formalización de sus estructuras, que pasan de ser integradas por cargos públicos fuertemente personalizados a vertebrarse en oficios impersonales, órganos y organizaciones que agrupan un haz de cometidos funcionales. Es lo que se ha denominado "*la transformación de una administración basada en cargos públicos a una administración por servicios*" (PANTOJA); y
- Tercero, una creciente profesionalización de las personas que la integran tanto en los niveles de dirección política como en los puramente ejecutivos, como consecuencia de la complejidad y trascendencia de las tareas que debe cumplir la Administración, cuyo desempeño requiere cada vez más un mayor nivel de conocimientos y de experiencia técnica en sectores muy diversos.

### **A) EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

El Presidente es la máxima autoridad de gobierno y administrativa y sin duda constituye la figura central de todo el sistema político-administrativo. La Constitución lo caracteriza como el jerarca del Estado constituyendo por consiguiente, la primera magistratura del país. Representa al Estado y es el formulador de la política gubernamental.

Entre las competencias relativas a la organización administrativa del PR cabe destacar:

- Su facultad para nombrar y cesar a sus principales colaboradores en el ámbito interior y exterior. Así, sucede en el ámbito interno con los Ministros, Subsecretarios Intendentes y Gobernadores (art. 32 n°9 CPE), así como a los funcionarios que la ley califique como de confianza entre los que se encuentran los Seremis, Directores Nacionales y Regionales de servicios públicos, entre otros; y en el ámbito externo, a los embajadores, ministros diplomáticos y representantes gubernamentales ante los organismos internacionales.
- Su competencia fundamental para dirigir la acción de gobierno dictando políticas e instrucciones que vinculan a las autoridades administrativas. En especial, al PR le compete la formulación y aprobación de las políticas nacionales de desarrollo respecto a las cuales las demás administraciones deben no sólo respetar sino conformar su actuación en base a estas directrices.

### **B) EL MINISTRO**

Para el cumplimiento de sus funciones de gobierno y administración el PR cuenta con los Ministros <sup>8</sup> como colaboradores inmediatos, los que asumen la

---

<sup>8</sup> Para ser nombrado Ministro se requiere ser chileno, tener cumplidos 21 años y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública" (art. 34 CPE)



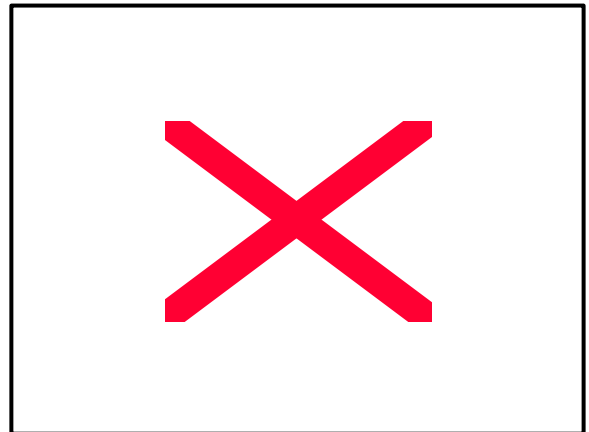
responsabilidad de los actos que suscribieren con el PR <sup>9</sup> y por tanto tienen ante el país la autoridad y responsabilidad públicas del sector socioeconómico que dirigen.

Las función de los Ministros es definida en el artículo 23 LOCBGAE como:

- Tener a su cargo la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones del PR.

Ello los constituye en las autoridades superiores de su respectivo Ministerio o sector y por tanto son los que expresan la opinión oficial sectorial en todas las materias que son competencia de su ministerio y ejercen todos los poderes inherentes a la autoridad administrativa en orden a la formulación de planes y normas (art. 12 LOCBGAE), organización, dirección y control de los órganos internos de su Ministerio (art. 11 LOCBGAE) y supervigilancia de los servicios vinculados a su sector (art. 29 LOCBGAE).

El Ministro constituye una pieza clave dentro de la estructura administrativa es, en efecto, el punto de soldadura entre el Gobierno y el complejo organizativo sectorial cuya dirección tiene a su cargo. El sometimiento de la Administración a las políticas y directrices presidenciales se efectúa, situando al Ministro-colaborador inmediato del PR- en el vértice de la organización ministerial.



En su calidad de miembro del Gobierno el Ministro (y los titulares de los cargos que tengan este rango) participa del Concejo de Ministros.

*El Ministro constituye una pieza clave dentro de la estructura administrativa*

Los Ministros serán subrogados por el respectivo Subsecretario y, en caso de existir más de uno, por el de más antigua designación; salvo que el PR nombre a otro Secretario de Estado o que la ley establezca para Ministerios determinados otra forma de subrogación (art 24 LOCBGAE). Este suele ser el caso del Ministro de Defensa quien suele ser subrogado por otro Secretario de Estado. El orden de precedencia de los Ministros está establecido en la Ley de Ministerios DFL 7912/1927 del Ministerio del Interior, en virtud del cual éste

---

<sup>9</sup> El art. 32 CPE establece que: Los Ministros serán responsables individualmente de los actos que firmaren y solidariamente de los que suscribieren o acordaren con los otros Ministros

Ministerio ocupa el primer lugar y su titular subroga al PR<sup>10</sup> y tiene la categoría de Vicepresidente de la República<sup>11</sup>.

En la actualidad hay 18 cargos de Ministros (aunque algunos de ellos han sido asumidos por una misma autoridad como en el caso de los biministros) y TRES cargos con rango de Ministro que corresponden a la Directora Nacional del SERNAM, el Presidente de la Comisión Nacional de Energía y el Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Especial mención cabe realizar respecto de la función coordinadora que algunos ministros pueden recibir por parte del PR. Esta labor puede ser de dos tipos:

- Coordinar la labor de los diversos Secretarios de Estado. Esta función la tiene a su cargo el Ministro del Interior en su calidad de Vicepresidente de la República.
- Coordinar las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. Esta labor la tiene asignada el MISEGPRES.

A las cuales tiene que añadirse la función coordinadora de comunicación que realiza el Ministerio Secretaría General de Gobierno como portavoz oficial del Gobierno.

### C) LOS MINISTERIOS

Son unidades especializadas en grandes áreas de acción política y gestión administrativa que están a cargo de un Ministro o Secretario de Estado términos que en nuestro medio son sinónimos.

Al respecto, hay que tener bien presente el modelo de organización que el legislador orgánico ha plasmado reservando para la estructura ministerial funciones estratégicas como cabeza del sector (proposición de políticas, normas, distribuidor de recursos y controlador de actuación), mientras que la función propiamente de atención de las necesidades públicas se realizan a través de los servicios públicos vinculados a su sector. Esto es lo que expresa la afirmación del legislador orgánico cuando dispone que sólo en “*casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución*” (art. 22 inciso 3º) los que se constituyen en órganos especializados de ejecución administrativa sectorial.

Ahora bien, la idea napoleónica base fue que los Ministros (altos funcionarios vinculados a su autoridad) debían tener un conocimiento profundo de los servicios a su cargo, lo que era, en cierto modo, incompatible con la atribución de grandes áreas de competencia y ésta idea se ha mantenido hasta nuestros días. Así, los Ministerios se configuran como un conjunto de órganos

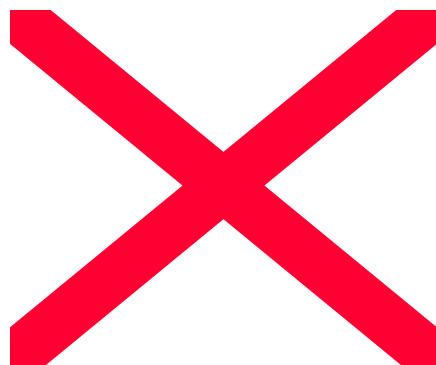
---

<sup>10</sup> Además, por DFL N° 3612/1930 y DFL 5802/1942 se facultó al PR para que al dictar el decreto de nombramiento de un Ministro pueda disponer que ocupará el primer lugar en el orden de precedencia legal para los efectos de subrogación del cargo presidencial, con lo que el Ministro del Interior pasaría a ocupar el segundo lugar en el orden de precedencia.

<sup>11</sup> El art. 29 CPE dispone que en caso de impedimento temporal del PR: subrogará con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal.

jerarquizados piramidalmente entre sí y distribuidos funcionalmente mediante la asignación a cada entidad ministerial de una serie de tareas concretas; o, lo que es lo mismo, responsabilizados de la intervención en un singular sector de la vida social o económica al que se reconoce como sistema departamental.

La noción de sector aludida con anterioridad, por consiguiente, se define como un ámbito de acción o de competencia delimitado por las funciones que cada secretaría de Estado tiene atribuida y a las que sirven tanto los órganos del Ministerio como los servicios públicos vinculados a él. La ley orgánica de cada ministerio le delimita unas funciones que le permiten diferenciarse a unos de otros y que para algunos llegan a constituir una “zona socioeconómica de actuación del Estado” en la que actúan órganos ministeriales y servicios públicos.



En la actualidad son 18 Ministerios y existen dos cargos de Jefe de Servicio con rango de Ministro: el Presidente de la Comisión Nacional de Energía y la Directora Nacional del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

La última regulación del número y denominación de los Ministerios fue establecida por el DFL N° 7.912, del Ministerio del Interior, de 1927, denominada Ley de Ministerios y en la actualidad no ha sido sustituida por una nueva ley pese a las numerosas modificaciones que ha sido objeto y al señalamiento constitucional de que es la ley la llamada a establecer el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares. Si bien la LOCBGAE ha regulado parte de esta materia aún carecemos de definiciones orgánicas para las unidades de menor jerarquía que la de Subsecretaría.

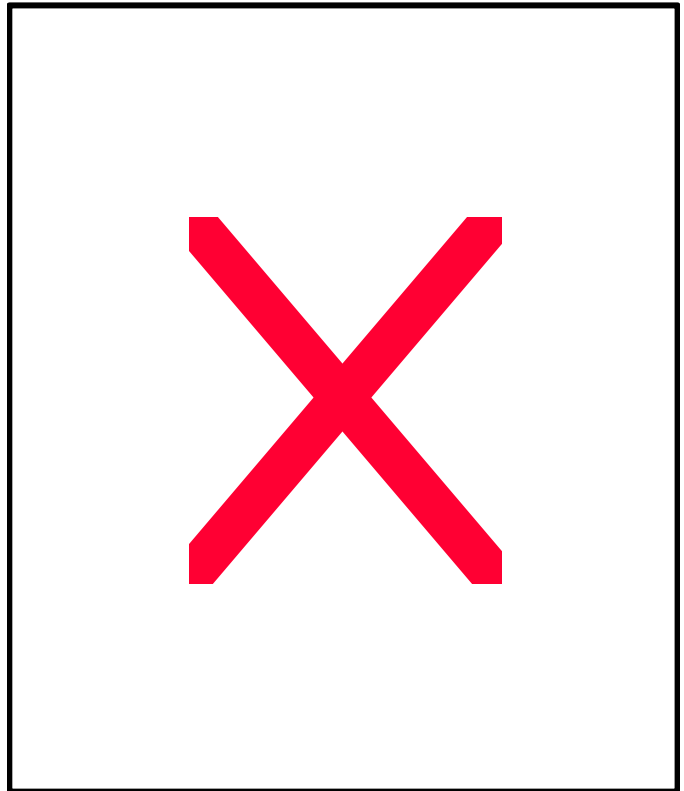
A los Ministerios les corresponde según el artículo 22 LOCBGAE:

- Proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes
- Estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo
- Velar por el cumplimiento de las normas dictadas
- Asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector

Los niveles de organización que pueden tener los Ministerios ordenados jerárquicamente son: Subsecretaría, División, Departamento, Sección y Oficina. Cuyo número se establecerá conforme a la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifique la respectiva función.

Un rasgo que caracteriza a nuestra Administración del Estado es su mayor grado de politización. Mientras en países como Inglaterra el nivel político se cierra en los Ministros, reservándose a los cuerpos de funcionarios todos los puestos inferiores, en Chile los cargos de exclusiva confianza del PR o de las autoridades facultadas para efectuar los nombramientos involucra, sin contar los cargos de

Ministro, los niveles de Subsecretarios, Seremi, pudiendo ampliarse en virtud de la ley a los tres primeros niveles jerárquicos del respectivo órgano o servicio y cuando se trata de servicios públicos también tienen la calificación de cargos de confianza los Directores y los directores regionales (art. 49).



#### **D) LAS SUBSECRETARIAS**

Las subsecretarías constituyen las grandes unidades de administración del Ministerio. Su número normalmente corresponde a la importancia relativa de la función del Ministerio que se quiera relieves. Así hay Ministerios con una sola Subsecretaría como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, MINEDUC, MOP, Ministerio de HACIENDA y otros con dos. Así, el Ministerio del Interior cuenta con dos: la Subsec del Interior y la SUBDERE; el Ministerio de Trabajo con dos: Subsec. De Trabajo y Subsec. De Previsión Social; el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción con dos: Subsec. De Economía y la Subsec. De Pesca, etc.

Los subsecretarios se constituyen en los colaboradores inmediatos del Ministro y son calificados como jefes superiores de su servicio. Constituyen pues, un segundo jefe después del Ministro de la estructura ministerial. Como funciones el artículo 24 LOCBGAE les atribuye:

- La coordinación de la acción de los órganos y servicios públicos del sector
- Actúan como ministros de fe
- Ejercen la administración interna del Ministerio, esto es tiene a su cargo la gestión de todos los elementos que posibilitan el

funcionamiento de toda la estructura del Ministerio (personal, medios económicos y medios materiales, entre otros), y

- Las demás que las leyes le señalen

#### **A) LA SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL**

Constituyen la desconcentración territorial de los Ministerios recibiendo su titular el nombre de Secretario Regional Ministerial (SEREMI). Si bien el artículo 26 LOCBGAE los impone salvo excepciones como los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa y Secretaría General de la Presidencia (art. 61 LOCGAR).

Sin perjuicio de su condición de representante del Ministerio respectivo en la región es colaborador directo del Intendente, al que está subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, proyectos de desarrollo y demás materias que son competencia del Gobierno Regional (art. 62 LOCGAR). En todo caso, deberán ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los ministros correspondientes (art. 63 LOCGAR).

Su nombramiento es por el PR previa presentación de una terna por el Intendente y oyendo al Ministro respectivo. La remoción, igualmente será a solicitud del Intendente o del Ministro del ramo previa mutua y reservada información entre ambas autoridades (art. 2 letras k) y l) Y 62 de la LOCGAR).

Integran el Gabinete Regional, (ART. 65 LOCGAR) órgano auxiliar del Intendente para la administración regional integrado por los gobernadores y al cual éste puede invitar a algún jefe regional de organismo de la Administración del Estado.

Las funciones (art. 64 LOCGAR):

- Elaborar y ejecutar las políticas, planes y proyectos regionales, pudiendo adoptar medidas de coordinación respecto de los órganos que integren su sector.
- Estudiar, conjuntamente con los organismos correspondientes, los planes de desarrollo sectoriales.
- Preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia, en coordinación con el ministerio respectivo
- Informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de trabajo de su sector
- Llevar a cabo tareas propias de su Ministerio y las que se le encomiende por las autoridades de su sector, de acuerdo con las instrucciones del Ministro.
- Realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la Administración que integren su sector

#### **B) LOS SERVICIOS PUBLICOS**

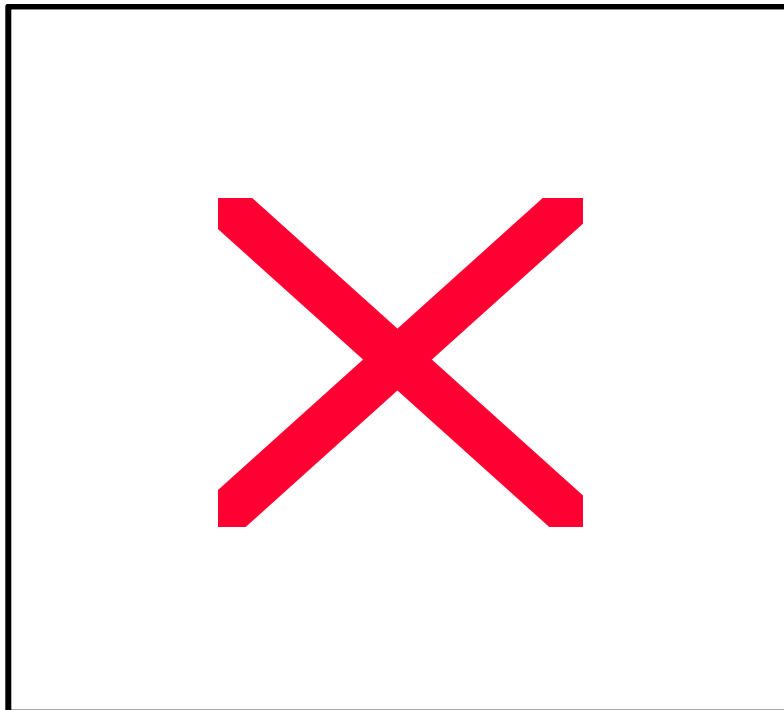
Son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas de manera regular y continua (art. 28 LOCBGAE).

Sin perjuicio de la realización de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus funciones propias, les corresponde según la ley, aplicar las políticas, planes y programas que apruebe el PR a través de sus respectivos Ministerios, pues aún cuando fuesen creados para actuar en todo o parte de una región, siempre quedarán sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del respectivo sector.

Los servicios públicos pueden ser centralizados o descentralizados, están a cargo de un jefe superior denominado Director, con las excepciones que contemple la ley.

Los directores de los servicios públicos:

- Son los funcionarios de más alta jerarquía del servicio
- Les corresponde dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio
- Debe controlar y velar por el cumplimiento de los objetivos del servicio
- Responden de su gestión
- Desempeñan las demás funciones que les asigne la ley



Excepcionalmente la ley puede determinar que la autoridad superior de un servicio público es un órgano colegiado (art. 31 inciso 3°). Este es el caso de la CONAMA y CORFO.

Los **servicios centralizados** actúan bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco no obstante que la ley les puede dotar de recursos especiales o asignarles determinados bienes para el cumplimiento de sus fines propios, sin que ello signifique la constitución de un patrimonio diferente del fiscal (art. 34 inc 2°). Están sometidos a la dependencia del PR a través del Ministerio correspondiente y su representación extrajudicial recae en el Jefe de Estado quien puede delegarla en el jefe superior del servicio y la representación judicial la ejerce el Consejo de Defensa del Estado.

Los **servicios públicos descentralizados** actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigne y están sometidos a la supervigilancia del PR a través del Ministerio respectivo (art. 29).

Si son servicios públicos centralizados o descentralizados que se creen para desarrollar su actividad en todo o en parte de una región, estarán sometidos,

en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente, sin perjuicio de la sujeción que deben tener respecto al Ministerio correspondiente.

Por regla general los niveles de organización que los sspp pueden establecer son los de: Dirección Nacional, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina.

La desconcentración territorial de los sspp se efectúa mediante el establecimiento de direcciones regionales, a cargo de un Director Regional, quien depende, jerárquicamente, del Director Nacional del Servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el gobierno regional, están subordinados al Intendente a través del respectivo SEREMI.

Estos directores regionales serán nombrados por el PR a propuesta del Ministro del ramo y se podrán remover a solicitud del Intendente o Ministro respectivo previa comunicación mutua de este requerimiento.



### **1. La Institución Pública**

Antes de la Constitución de 1980 la jurisprudencia administrativa intentó hacer algunas caracterizaciones sobre algunos organismos públicos que presentaban una problemática singular pero que no obstante se les tenía por integrantes de la Administración del Estado. De estas caracterizaciones conviene rescatar dos: la que define la **Institución Pública** y la **Empresas Públicas**.

En el primer caso, la jurisprudencia las ha definido como sujetos sometidos al Derecho Público y que se relacionan con el PR a través de un vínculo de supervigilancia o tutela, y que persiguen fines sociales, culturales o de progreso social<sup>12</sup>. Su patrimonio está conformado por bienes públicos, su personal tiene la calidad de funcionario y se encuentran sometidas al control de la CGR.

### **2. La Empresa Pública**

<sup>12</sup> El profesor Pantoja, da cuenta que estas instituciones nacieron del gran movimiento social surgido desde 1920 en adelante y se concentraron inicialmente en el área de la seguridad social, dando lugar a: la Caja de Seguro Obrero Obligatorio y la Caja de Empleados Particulares, entre otros. También se les calificó de instituciones semifiscales, pues su patrimonio se integraba por aportes de sus afiliados y del Estado quien proveía del edificio, mobiliario y del personal para su funcionamiento.

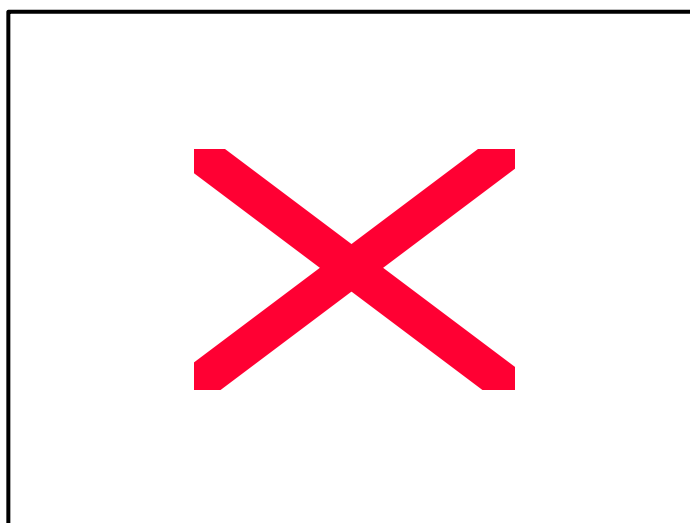
Por su parte, las Empresas Públicas han presentado una problemática más compleja a raíz del cambio de rol del Estado por aplicación del principio de subsidiariedad. La Constitución ha limitado fuertemente la creación de empresas del Estado que pudieran competir con los privados en actividades que éstos pueden desarrollar, por ello se requiere de una autorización de Ley de Quorum calificado para que esto sea posible y también ha establecido el principio de que en la actividad empresarial el Estado deberá regularse por el Derecho común.

Así las cosas, los problemas de configuración legal no han podido resolverse ni con las empresas públicas sometidas al Derecho público ni con las que se han transformado adoptando formas societales del derecho común. En el caso de las que se han creado directamente por ley, la CGR las denomina **empresas públicas del Estado** atendiendo que al momento de su creación fueron sometidas a un régimen de derecho público. Estas de acuerdo a la interpretación que hace la CGR de la LOCBGAE son las únicas empresas del Estado que son parte de la Administración pública. No obstante, que la LOCBGAE las incluye en la relación de organismos administrativos del artículo 1 inciso 2º, lo cierto es que dicha ley las excluye de la regulación del Título II dejándolas sometidas a la Constitución y a sus respectivas Leyes de QC <sup>13</sup>. Sobre las empresas públicas del Estado el PR ejerce supervigilancia o tutela por intermedio del Ministro con el cual se relacionan.

Por lo que respecta a las empresas del Estado que adoptan formas mercantiles privadas (S.A. básicamente) según la interpretación de la CGR no pertenecen a la Administración pública y son parte del sector privado, pasando por alto el órgano contralor el hecho de que para que se produjera esta transformación societal hubo necesidad de recabar una autorización legal previa. A estas empresas la CGR las califica de **empresas privadas del Estado**.

### C) EL GOBIERNO INTERIOR

Como se ha señalado la función de gobierno no se descentraliza y ella garantiza la unidad del Estado, existiendo un solo mando político en todo el país que radica en el PR. Ahora bien, esta función gubernativa la ejerce el PR apoyado por una cadena de autoridades que constituyen órganos desconcentrados y que representan a la autoridad presidencial en las circunscripciones regionales y provinciales en las que se divide el país. La superintendencia de estas autoridades se lleva a cabo por el



<sup>13</sup> Esta marginación no se justifica, de acuerdo al profesor Pantoja ya que “si ellas fueran servicios públicos descentralizados en concepto del legislador, habrían de estar en la situación enteramente opuesta, pues deberían aplicárseles entonces, normalmente, las disposiciones que rigen a todos los servicios públicos”.



Ministro del Interior a través de la Subsecretaría de Interior.

Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en 13 regiones y 51 provincias.

### **1. El Intendente**

El gobierno interior de cada región reside en un Intendente, que es de la exclusiva confianza del PR, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. Ejerce sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del PR.

El Intendente se subroga por el Gobernador de la provincia asiento de la capital regional <sup>14</sup>.

Las principales funciones del Intendente como órgano de Gobierno Interior son (art. 2 LOCAR):

- ❑ Dirigir las tareas de gobierno interior de conformidad con las políticas, órdenes e instrucciones del PR directamente o a través del Ministerio del Interior.
- ❑ Velar por la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes en su jurisdicción;
- ❑ Requerir del auxilio de la fuerza pública en conformidad a la ley;
- ❑ Mantener informado al PR sobre el cumplimiento de las funciones de gobierno interior;
- ❑ Dar cuenta, reservadamente al PR, sobre la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial;
- ❑ Conocer y resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones de los gobernadores;
- ❑ Aplicar las disposiciones de la Ley de Extranjería (pudiendo ordenar expulsión de extranjeros);
- ❑ Representar extrajudicialmente al Estado en la región para la celebración de los actos y contratos dentro de la esfera de su competencia;
- ❑ Coordinar, fiscalizar o supervigilar los servicios públicos que operen en la región;
- ❑ Hacer presente a la autoridad competente del nivel central las necesidades de la región;
- ❑ Adoptar medidas para adecuada administración de los complejos fronterizos;
- ❑ Adoptar las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;
- ❑ Dictar resoluciones e instrucciones;
- ❑ Otorgar personalidad jurídica a las corporaciones y fundaciones que se propongan desarrollar actividades en el ámbito de la región;
- ❑ Las que le delegue el PR
- ❑ Delegar en los gobernadores determinadas atribuciones.;

### **2. El Gobernador**

---

<sup>14</sup> A falta de esta autoridad se subrogará por el funcionario de más alto grado del respectivo escalafón. Todo esto sin perjuicio de que el PR nombre un suplente al que no se exigirá el requisito de tiempo establecido por el Estatuto Administrativo.

En cada provincia existe una Gobernación que está a cargo de un Gobernador, quien es nombrado y removido libremente por el PR. Esta autoridad es definida como órgano desconcentrado del Intendente a quien está directamente subordinado.

Los gobernadores tienen también señaladas una serie de atribuciones que la ley le confiere directamente pero que deben ejercer informando al intendente de las acciones que ejecuten en el ejercicio de éstas. Las funciones que el gobernador puede ejercer en su jurisdicción provincial son, entre otras:

- ❑ Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes;
- ❑ Aplicar las disposiciones legales de extranjería;
- ❑ Autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público;
- ❑ Requerir del auxilio de la fuerza pública ;
- ❑ Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe;
- ❑ Disponer o autorizar el izamiento del pabellón patrio y permitir el uso de pabellones extranjeros;
- ❑ Autorizar la circulación de vehículos de los servicios públicos fuera de los días y horas de trabajo, así como la excepción de uso de disco fiscal;
- ❑ Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En uso de esta facultad el gobernador velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrase su uso común y exigirá administrativamente su restitución;
- ❑ Dictar resoluciones e instrucciones que estime necesarias.

El Servicio de Gobierno Interior del Ministerio del Interior apoyará el ejercicio de las funciones y atribuciones de los intendentes y gobernadores.

## SEGUNDA PARTE LA ADMINISTRACION REGIONAL

### I. ASPECTOS GENERALES

El Gobierno Regional es una persona jurídica de derecho público de carácter territorial, goza de patrimonio propio que administra por medio de su órgano ejecutivo y unipersonal, que es el intendente, y tiene su domicilio en la ciudad capital de la respectiva región.

En la administración interna de las regiones **el principio básico de la actuación** de los Gobiernos Regionales es el **desarrollo armónico y equitativo de sus territorios**, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural.

Igualmente, en el ejercicio de sus funciones, además de los principios establecidos por el art. 3 LOCBGAE, deberán inspirarse en **principios de equidad, eficiencia y eficacia** en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la

comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente (art. 14 LOCGAR).

## I. LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO REGIONAL

Las funciones del Gobierno General están clasificadas en:

- ❑ Funciones Generales<sup>15</sup>;
- ❑ Funciones en materia de ordenamiento territorial<sup>16</sup>;
- ❑ Funciones en materia de fomento de las actividades productivas<sup>17</sup>;
- ❑ Funciones en materia de desarrollo social y cultural<sup>18</sup>;

Las atribuciones o potestades con las que cuenta el Gobierno Regional para cumplir sus funciones son:

- ❑ Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales;
- ❑ Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos;
- ❑ Convenir, con los ministerios, programas anuales o pluri anuales de inversiones con impacto regional;
- ❑ Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto;

<sup>15</sup> Ente las **funciones generales** se consignan las siguientes:

- Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como su proyecto de presupuesto los que deberán estar ajustados a la política nacional y al presupuesto de la Nación;
- Resolver la inversión de los recursos del FNDR que correspondan a la región;
- Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de Inversión Regional de Asignación Regional;
- Dictar normas de carácter general con sujeción a las leyes y a los D.D. reglamentarios;

<sup>16</sup> **En la materia de ordenamiento territorial** los Gobiernos Regionales deben:

- Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región;
- Participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento en la región;
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente;
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios de transporte (intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo);
- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región;

<sup>17</sup> **En materia de actividades productivas** les corresponderá:

- Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral;
- Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores;
- Promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región;
- Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial;

<sup>18</sup> **En materia social y cultural** los Gobiernos Regionales deben:

- Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza;
- Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a beneficios y programas en el ámbito de salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social, deportes, recreación y asistencia judicial;
- Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social;
- Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas;
- Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región;
- Fomentar expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región
- Velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.

- ❑ Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia de desarrollo regional;
- ❑ Aprobar los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales,
- ❑ Aprobar los planes reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo.
- ❑ Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas, cuando corresponda;
- ❑ Proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales, de acuerdo con la normativa nacional correspondiente;
- ❑ Aplicar, dentro de los marcos que señale la ley respectiva, tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.

### III. INSTRUMENTOS ECONOMICOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Entre los instrumentos económicos que tiene el Gobierno Regional para lograr sus objetivos básicos de mayor equilibrio territorial y equidad se encuentran:

- ◆ El Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Es el principal instrumento financiero, mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones, para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local, en los distintos ámbitos de infraestructura social económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Este Fondo constituye una proporción del total de gastos de inversión pública que se consigna en la Ley de presupuestos. La distribución del mismo se efectuará entre las regiones, asignándoles cuotas regionales<sup>19</sup>; y
- ◆ Los programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR): También son instrumentos financieros, cuya responsabilidad presupuestaria y técnica es de cargo de un Ministerio (constituyen ítems de gastos consignados en los presupuestos ministeriales o de sus servicios públicos) que se materializan en una región específica y cuyos efectos económicos se concentran principalmente en ella. Se asignan a nivel regional pero los criterios de elegibilidad se definen en el Ministerio respectivo<sup>20</sup>.
- ◆ Los programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL): Son recursos de origen sectorial y por ellos se permite a los Gobiernos Regionales, de acuerdo a los planes y estrategias de desarrollo regional,

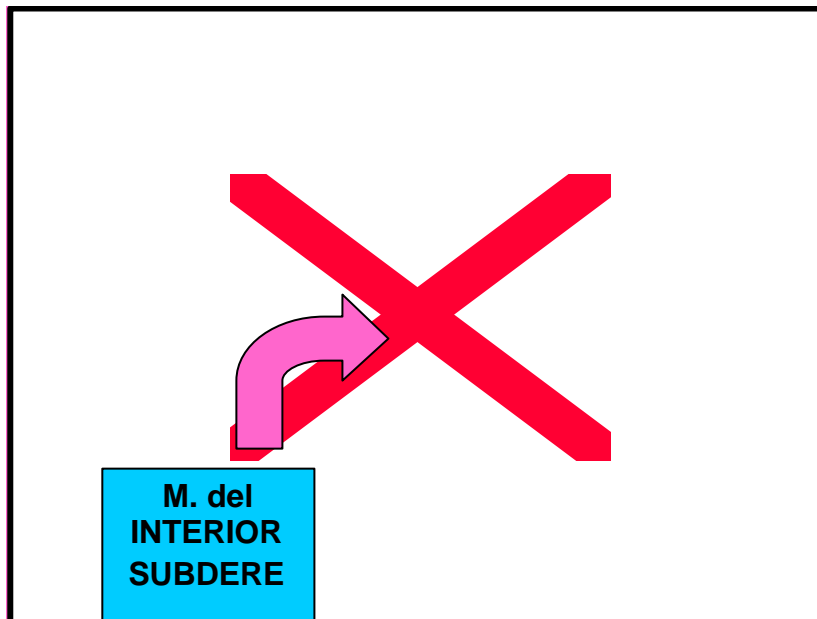
<sup>19</sup> El FNDR apoya 3 grandes programas a nivel territorial: el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PBSP), el Programa de Fronteras Interiores y el Programa de Desarrollo Rural.

<sup>20</sup> Por ejemplo, un programa importante y de larga data financiado con estos ISAR es el llamado **Chile Barrio** cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la población de extrema pobreza que habita en condiciones de marginalidad sanitaria, dando atención preferente al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares con déficit de servicios básicos (agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y pavimentación), integrando a las familias al sistema de propiedad privada.

decidir en qué comunas se realizarán las inversiones. Por su parte, los municipios a través del Concejo Municipal deciden las prioridades de los programas que operan en sus respectivas comunas. Por lo anterior, la modalidad IRAL busca acrecentar los grados de descentralización en la toma de decisiones de las inversiones sociales y busca lograr el mejoramiento en la calidad de vida de la comunidad, principalmente orientándose a aquellos sectores o localidades que presentan mayores niveles de pobreza <sup>21</sup>.

#### IV. LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO REGIONAL

El Gobierno Regional está integrado por: el **Intendente**, órgano ejecutivo de carácter unipersonal y el **Consejo Regional**, órgano de carácter colegiado, integrado por consejeros regionales. Para el cumplimiento de la función de administrar la región el Intendente cuenta con una estructura administrativa que depende de él y una organización integrada por el Gabinete Regional, el Gobernador y el Consejo Económico y Social Provincial.



##### 1.El Intendente.

A la luz de las normas constitucionales y de la LOCGAR en cuanto órgano ejecutivo del GORE, al Intendente le corresponde (art. 101 CPE), entre otras:

- Formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales (art. 24 letra a);
- La representación judicial y extrajudicial del GORE, art. 24 letras h) LOCGAR,
- Someter al CORE los proyectos de planes y las estrategias regionales de desarrollo; el proyecto de presupuesto del GORE; la distribución de los recursos del FNDR que correspondan a la región, así como de las ISAR; la celebración de los convenios de programación; proyectos de reglamentos regionales (art. 24 letras b), d), e), f), g);

<sup>21</sup> El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), viene operando desde 1996 como IRAL, que financia proyectos relacionados con equipamiento menor (construcción y reparación de sedes sociales, iluminación, construcción de multicanchas) y de infraestructura sanitaria (agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial, pavimentación de calles, etc.)

- Presidir el Consejo Regional y, como tal le corresponde convocar a sus sesiones y elaborar la tabla, tiene sólo derecho a voz pero en caso de empate tiene voto dirimente (art. 24 letra c).
- Rendir cuenta de su gestión, a lo menos una vez al año, al Consejo Regional, acompañando a ella el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera (art. 26)
- Coordinar, supervigilar o fiscalizar, según corresponda a los servicios públicos que operen en la región, directamente o a través de las SEREMIs;
- Ser el Jefe superior de los servicios administrativos del GORE y como tal administrar los recursos humanos, materiales y financieros del GORE, nombrar y remover a los funcionarios de su exclusiva confianza (art. 27 inc. 2º; art. 24 letras l), l)y k);
- Promulgar los planes reguladores intercomunales, previo acuerdo del CORE;

Para cumplir su rol de órgano proponente y ejecutor de las resoluciones del Gobierno Regional, el intendente cuenta con dos instancias: el Gabinete Regional (art. 65 LOCGAR) y el Servicio Administrativo Regional.

El Intendente es el superior jerárquico del Servicio Administrativo del Gobierno Regional. Este Servicio está compuesto por dos divisiones: una de Administración y Finanzas y la otra de Análisis y Control de Gestión, consagradas en los artículos 27 y 68 LOCGAR. Además, para el desempeño de su cargo, el Intendente cuenta con la colaboración de los SEREMIs (art. 65). Los servicios administrativos del Gobierno Regional auxilian al Intendente principalmente en su rol de ejecución de las competencias del GORE y en especial, en la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Las divisiones del Servicio Administrativo del GORE tienen las siguientes funciones:

- La división de Administración y Finanzas le compete la formulación y ejecución del presupuesto regional; y
- La División de Análisis y Control de Gestión, colabora en la elaboración del proyecto de presupuesto en lo relativo a la inversión del GORE, así como en su seguimiento y control.

## **2. El Gobernador**

Tiene a su cargo la administración superior de la respectiva provincia, en la esfera de atribuciones que corresponden al Intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional y presidirá el CESPPO.

Tiene las siguientes atribuciones, además de las que el Intendente le delegue:

- ❑ Supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos efectúen en la provincia;
- ❑ Proponer al intendente los proyectos específicos de desarrollo de su provincia;
- ❑ Asesorar a las municipalidades de su jurisdicción en la elaboración de programas y proyectos, cuando ellas lo soliciten;

- ❑ Promover la participación del sector privado en las actividades de desarrollo de la provincia;
- ❑ Disponer las medidas de coordinación necesarias para el desarrollo provincial y especialmente de los programas de infraestructura económica y social básica;
- ❑ Supervigilar los servicios públicos que operen en la provincia;

### **3. El Consejo Económico y Social Provincial**

Es un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada, integrado por:

- El Gobernador, quien lo presidirá;
- Miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia<sup>22</sup>; y
- Miembros por derecho propio<sup>23</sup>.

## **TERCERA PARTE LA ADMINISTRACION COMUNAL**

### **I. ASPECTOS GENERALES**

De acuerdo al art. 107 CPE, las Municipalidades **son** corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, gozan de autonomía administrativa y financiera, y su **finalidad** es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

La Municipalidad tiene a su cargo la Administración de cada comuna o agrupación de comunas, constituyéndose en la unidad territorial básica de la Administración comunal.

Las Municipalidades se crean por ley (art. 1 LOCM) y su importancia capital en la estructura administrativa del Estado viene dada por su natural proximidad con el ciudadano y porque con su reforzamiento éste instituto se ha convertido en una administración que tiene a cargo importantes responsabilidades: manejan 21 subsidios sociales, brinda el 50% de servicios de salud, está a cargo del 60% de los servicios de educación prebásica, básica y media.

### **II. LAS FUNCIONES DE LA MUNICIPALIDAD**

La LOCM configura la autonomía municipal reconocida en la Constitución, estableciendo competencias y facultades con las que las municipalidades pueden cumplir sus funciones. Ahora bien, la LOCM distingue entre funciones

---

<sup>22</sup> Habrá representantes de organizaciones laborales, empresariales y demás entidades productivas de la provincia, así como organizaciones culturales y profesionales y de las fundaciones y corporaciones privadas domiciliadas en la región dedicadas a actividades de producción, comercio o investigación científica y tecnológica o educativas.

<sup>23</sup> Entre estos miembros se encuentra un miembro por las instituciones de FFAA y de Carabineros que tengan asiento en la provincia y los rectores o vicerrectores de las Universidades.

privativas y funciones compartidas. Por las primeras, se entiende que son aquellas que la Municipalidad tiene atribuida en exclusiva su ejercicio y las segundas son aquellas que las Municipalidades pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.

Las funciones privativas se consignan en el art. 3 LOCM y estas son:

- ♦ Elaborar, aprobar y modificar el **plan de desarrollo comunal**, el cual debe estar en armonía con los planes nacionales y regionales. Este Plan se constituye en un instrumento rector del desarrollo comunal<sup>24</sup>, pues:
  - Propone las políticas de desarrollo comunal;
  - Incluye iniciativas, programas y proyectos destinados a elevar calidad de vida de la comunidad; y
  - Define la imagen objetivo de la comuna.
- ♦ La planificación y regulación urbanística de la comuna, en orden a lo cual confeccionarán y aprobarán el **plan regulador comunal**<sup>25</sup> y los planes seccionales<sup>26</sup> de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal (letra k) del artículo 5º LOCM). El plan regulador comunal debe contener:
  - Disposiciones sobre el uso del suelo o zonificación
  - Localización del equipamiento comunitario, estacionamientos.
  - Jerarquización de la estructura vial.
  - Fijación de los límites urbanos, densidades; y la
  - Determinación de prioridades en la urbanización para expansión
- ♦ La **promoción del desarrollo comunitario**. Siendo la Administración más cercana al ciudadano y de naturaleza corporativo-representativa de los habitantes de la(s) comuna(s) que integra(n) la municipalidad la LOCM ha previsto en con este fin: la obligación de que las municipalidades aprueben una ordenanza de participación (art. 93). Igualmente, la LOCM incorpora en la estructura municipal un órgano asesor del alcalde que canaliza la participación de la comunidad local organizada, esto es el Consejo Económico y Social Comunal (art. 94). En materia de participación también se establecen las

<sup>24</sup> El responsable de proponerlo al Concejo es el Alcalde quien cuenta con el apoyo principalmente, de la SECPLAC. Su duración mínima es de 4 años, no existiendo exigencia de que deba coincidir con el mandato de las autoridades edilicias electas por la ciudadanía (art. 7). Tanto para su elaboración como ejecución se debe contar con la participación ciudadana y con la coordinación con los demás servicios públicos. Será un instrumento en permanente evaluación por el Concejo y la SECPLAC, debiendo esto redundar en modificaciones y ajustes que le permitan adecuarse a las necesidades y prioridades comunales.

<sup>25</sup> Este plan es definido por la Ley General de Urbanismo y Construcción como el “conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento” (art. 41 de LGUC).

<sup>26</sup> Constituyen estudios más detallados que se realizan cuando son necesarios para la ejecución del Plan regulador comunal o cuando la comuna carezca de éste y la seremi del MINVU respectiva lo califique como necesario sea por condiciones topográficas o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones o cuando la comuna tenga más de 50.000 habitantes y cuente con un profesional urbanista. En estos planes seccionales se fijarán con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc..



audiencias públicas (art.97) y la necesidad de contar con una oficina de partes y reclamos (art. 98)<sup>27</sup>.

- ♦ Aplicar las disposiciones sobre **transporte y tránsito públicos** dentro de la comuna y con sujeción a las disposiciones legales sobre la materia y las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. En materia de tránsito la normativa básica está contenida en la Ley de Tránsito y sus reglamentos y en materia de Telecomunicaciones en la Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168 y sus reglamentos.
- ♦ Aplicar las disposiciones sobre **construcción y urbanización**, con sujeción a las normas legales sobre la materia y normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- ♦ El **aseo y ornato** de la comuna. Vinculado a la recolección de residuos domiciliarios, la limpieza de los bienes nacionales de uso público y el hermoseamiento de la comuna constituyen funciones tradicionales de las municipalidades.

Las **Funciones compartidas** que las municipalidades pueden desarrollar por iniciativa propia o concurriendo en colaboración con otros servicios públicos de la Administración del Estado son:

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

### III. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

La organización municipal está constituida por el Alcalde –que es su máxima autoridad- y por el Consejo Municipal.

<sup>27</sup> Dentro de la tarea de promover el desarrollo comunitario también se enmarca la función de reconocer, amparar y propiciar las organizaciones intermedias en las que la comunidad local se estructura. Con este objeto es importante considerar que la Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, entrega a las municipalidades la función de registro de estas organizaciones y la de prestarles asesoría, así como la facultad de establecer, en el ámbito de la comuna, las unidades vecinales en que ésta se divide. Finalmente, el otorgamiento de subvenciones o aportes a diversas personas jurídicas de carácter público o privado sin fines de lucro, es un importante instrumento para promover el desarrollo comunitario, fundamentalmente en la realización de las funciones compartidas o facultativas.

### **1. El Alcalde.**

El Alcalde es elegido por sufragio directo y universal <sup>28</sup> y durará 4 años en su cargo, pudiendo ser reelegido. Tiene la calidad de funcionario público, pero de acuerdo al Estatuto de Funcionarios Municipales sólo se le aplican las normas de dicho estatuto relativas a los derechos, deberes y responsabilidad administrativa, debiendo ésta última hacerse efectiva ante el Tribunal Electoral Regional<sup>29</sup>.

En su calidad de máxima autoridad comunal al Alcalde le corresponde la dirección y administración superior y la supervigilancia del funcionamiento de la entidad edilicia. Como tal tiene entre sus funciones principales las de:

- Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la Municipalidad (art. 63 letra a)
- Convocar y presidir el Concejo y el CESCO (art. 63 letra m)
- Ser el Jefe Superior del servicio denominado Municipalidad. En esta calidad le corresponde:
  - ✓ proponer al Concejo la organización interna;
  - ✓ nombrar, remover y aplicar medidas disciplinarias a los funcionarios de su dependencia con arreglo a las normas estatutarias;
  - ✓ administrar los recursos financieros y los bienes municipales y nacionales de uso público de la municipalidad con arreglo a la normativa respectiva;
  - ✓ coordinar con los órganos de la Administración del Estado y los servicios públicos la acción de éstos en la comuna (art. 63 letras k) y l)
  - ✓ Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular (art. 63 letra i).

El Alcalde también tiene reconocidas una serie de atribuciones contenidas en el artículo 65 de la LOCM, pero que debe ejercer conjuntamente con acuerdo del Concejo, entre otras:

- ✓ La aprobación del plan de desarrollo comunal;
- ✓ Aprobar el plan regulador comunal;
- ✓ Establecer los derechos por los servicios municipales;
- ✓ Expropiar bienes inmuebles o muebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal;
- ✓ Otorgar subvenciones y aportes para financiar actividades a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro;
- ✓ Transigir judicial y extrajudicialmente;
- ✓ Dictar ordenanzas municipales;

<sup>28</sup> La art. 57 de la LOCM dice: *"El alcalde será elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de los concejales..."*

<sup>29</sup> Con todo, la CGR continúa sometiendo a los Alcaldes a un encausamiento administrativo por la vía de un procedimiento de investigación, el cual a su término, si el órgano contralor estimara configurada alguna irregularidad administrativa o penal, pone en conocimiento del Concejo sus conclusiones, a efectos de que éste determine la denuncia o no de los hechos ante el Tribunal Electoral Regional respectivo.

- ✓ Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término;
- ✓ Fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas existentes en la comuna

## **2. El Concejo**

Es definido por la ley como un órgano colegiado de carácter **normativo, resolutivo y fiscalizador**, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.

Se integra por concejales elegidos en votación directa, mediante un sistema de representación proporcional y durarán 4 años en el cargo, e igualmente, podrán ser reelegidos<sup>30</sup>. Estas autoridades no tienen el carácter de funcionarios municipales, pero se les aplican las normas que rigen a los funcionarios municipales únicamente en materia de responsabilidad civil y penal.

Las atribuciones del Concejo se dividen entre aquellas que ejerce en conjunto con el Alcalde a propuesta o iniciativa de éste y están consignadas en el artículo 65 LOCM y aquellas que ejerce autónomamente (art. 79), como por ejemplo:

- ✓ Elegir al alcalde en caso de vacancia;
- ✓ Fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal;
- ✓ Fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas en un plazo máximo de 20 días;
- ✓ Pronunciarse respecto de los motivos de renuncia a los cargos de alcalde y concejal;
- ✓ Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal;
- ✓ Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones.

El Concejo funciona en sesiones públicas y en ausencia del Alcalde es presidido por el Concejal que haya obtenido individualmente, mayor votación ciudadana. Las sesiones ordinarias se realizan por lo menos 2 veces al mes, y las extraordinarias cuando son convocadas por el Alcalde o por a lo menos un tercio de los concejales en ejercicio. Sus acuerdos se ejecutan por el Alcalde como presidente del Concejo y Jefe Superior del Servicio Municipalidad.

## **3.El Consejo Económico y Social Comunal (CESPRO)**

Es un órgano asesor de la municipalidad que tiene por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

---

<sup>30</sup> En las comunas de hasta 70.000 electores, el Concejo tiene 6 miembros y en las de más de 70.000 hasta 150.000 electores, tiene 8 miembros, en las de más de 150.000 electores el Concejo cuenta con 10 concejales.

Los consejeros durarán 4 años en sus funciones. El Consejo será presidido por el alcalde y en su ausencia por el vicepresidente que elija el propio consejo de entre sus miembros.

Su organización, competencia y funcionamiento deben ser determinados por cada Municipalidad en un reglamento que el Alcalde someterá al Concejo.

Entre sus principales atribuciones está:

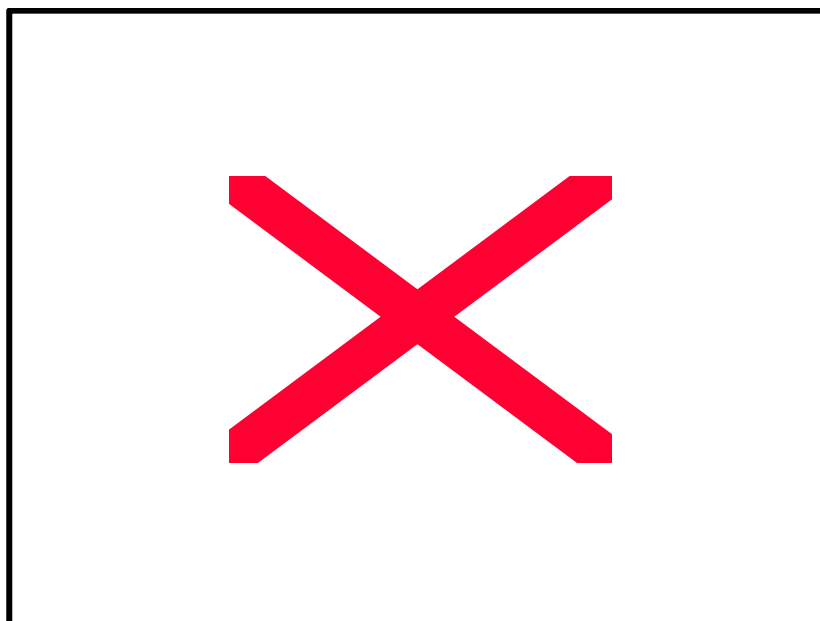
1. Pronunciarse respecto de (art. 94):
  - ✓ La cuenta pública del alcalde;
  - ✓ La cobertura y eficiencia de los servicios municipales de la comuna;
  - ✓ El proyecto de plan regulador comunal;
  - ✓ El plan de desarrollo comunal
3. Interponer recurso de reclamación contra los actos municipales;
4. Ser informado del presupuesto municipal, proyectos de inversión y programas en educación y salud;

#### **4. De la Organización Interna de las Municipalidades**

Conforme al artículo 31 LOCM, la organización interna de la municipalidad deberá ser desarrollada, siguiendo las pautas que la ley orgánica ha determinado, mediante un reglamento municipal que el Alcalde deberá proponer al Concejo para su aprobación. Este reglamento determinará las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, su coordinación así como la subdivisión de estas unidades.

La LOCM establece un esquema de organización interna que contempla los siguientes órganos:

- Secretaría Municipal;
- Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC);
- Unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos;
- Unidades encargadas del cumplimiento de funciones de administración interna y control: administración y finanzas, asesoría jurídica y control



En estos dos últimos casos las unidades administrativas municipales sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina.

La organización básica que establece la LOCM varía según el número de habitantes de la comuna o comunas que integren la municipalidad. Así, si se trata de comunas cuya población es igual o inferior a 100.000 habitantes (art. 17), la organización debe necesariamente incluir la Secretaría Municipal y optativamente todas o algunas de las unidades administrativas municipales.

En el caso de que las comunas tengan una población superior a 100.000 habitantes, las municipalidades necesariamente deberán contemplar en su organización interna la Secretaría Municipal, la SECPLAC, y a lo menos, las unidades encargadas de cada una de las funciones genéricas señaladas en el artículo anterior.

A esta organización básica optativamente se le puede añadir el cargo de **Administrador Municipal**, siempre y cuando lo apruebe el Concejo a propuesta del Alcalde, cuya tarea será la de colaborar con el alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio, y en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal y ejercerá las atribuciones que señale el reglamento municipal y las que le delegue el alcalde.

#### IV. EL FONDO COMUN MUNICIPAL

Constituye uno de los principales instrumentos financieros con el que cuentan las Municipalidades, ordenado crear por la Constitución (art. 111) con la finalidad de redistribuir solidariamente los ingresos propios entre las municipalidades del país.

Conforme lo dispuesto por el art. 14 del DFL N° 2/19.602, el Fondo se integra en un:

- ❑ 60% del impuesto territorial;
- ❑ 50% del derecho por el permiso de circulación de vehículos;
- ❑ 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago, y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de patentes comerciales, industriales y de alcoholes;
- ❑ 50% del uno por ciento sobre el precio de venta en la transferencia de vehículos con permisos de circulación;
- ❑ y por el aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación.

La distribución del Fondo se hace conforme al art. 38 de la Ley de Rentas Municipales (D.L. N° 3.063, de 1979), cuyo texto refundido fue aprobado por D.S. N° 2.385, del Ministerio del Interior, de 1996, en los siguientes términos:

- ❑ El 90% del Fondo se distribuye:
  - 10% por partes iguales entre las comunas;
  - 10% en relación a la pobreza relativa de las comunas;

- 15% en proporción directa a la población de cada comuna ( en algunas se considera la población flotante, ejemplo: balnearios);
  - 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial;
  - 35% en proporción directa al promedio de los 3 últimos años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.
- El 10% restante del Fondo se distribuye:
- 50% para promover la eficiencia en la gestión municipal; y
  - 50% para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellos.

Corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y a la Tesorería General de la República precisar las fechas y monto por distribuir del Fondo, en el mes de diciembre de cada año.