

PERSONALIDAD JURIDICA PARA LA REGION

PEDRO PIERRY ARRAU

Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Católica de Valparaíso

No puede hablarse de verdadera descentralización si no existe una administración propia en la región o territorio a la que se pretenda dotar de cierta autonomía. Para ello es necesario contar con una organización administrativa en que funcionen servicios públicos que sean exclusivamente locales y no simples divisiones administrativas de servicios u órganos nacionales dirigidos desde la capital.

Puede afirmarse que cuando el constituyente de 1925 dictó normas sobre Régimen Administrativo Interior, tuvo el propósito que la Administración del Estado fuera esencialmente de carácter provincial, esto es, que la regla general en lo concerniente a la Administración Pública fuera el contar con servicios públicos propios para la provincia y no con direcciones locales de servicios nacionales.

Lo anterior se desprende no sólo de los correspondientes artículos de la Constitución Política de 1925, sino que también de las actas de las sesiones sobre reformas constitucionales de ese año. En ellas se expresan conceptos que tienen plena vigencia el día de hoy, sesenta años después. En las actas oficiales, página 273 se lee, por ejemplo: "Señor Zañartu: dice que para llegar a la descentralización administrativa es indispensable la división del territorio en grandes provincias que formen entidades de importancia por su riqueza y población y que tengan comunidad de intereses, por la calidad de su producción y actividades, vías fáciles que las unan entre sí, etc., que tengan ciudades capitales con instituciones de crédito, comercio, industrias, sociabilidad y comodidad bastantes para que la vida pueda ser en ellas útil y agradable".

Más adelante dice: "La provincia necesita también contar con recursos propios, para lo cual debe poder aplicar contribuciones autorizadas por ley", "autorizar la construcción de caminos, puentes y también ferrocarriles particulares, con excepción de los internacionales.

Para hacer esto sería necesario quitar a algunas de las actuales Direcciones Generales parte de sus atribuciones para entregarlas a la provincia". La Constitución de 1925 estableció un sistema en que el Intendente era la autoridad a cuyo cargo estaba el gobierno de cada provincia y además, la administración de la misma, disponiendo que las leyes paulatinamente irían transformando los servicios nacionales en organismos locales dependientes de la provincia.

La Constitución no se cumplió en este aspecto, ya que no se crearon las Asambleas Provinciales que contemplaba, y sobre todo, por cuanto el Intendente en la práctica y en la ley no tuvo Administración Pública provincial que administrar. Las leyes no sólo no confiaron paulatinamente a órganos provinciales las atribuciones de otras autoridades, como ordenaba la Constitución, sino que los servicios nuevos que se fueron creando y que superaron varias veces en número a los de la época tuvieron siempre el carácter de nacionales.

Varias fueron las causas del fracaso de la intención del constituyente. Una de las principales consistió en que la ley posterior que creó las provincias estableciendo su número y extensión, efectuó una división inadecuada del territorio nacional. Muchas provincias, demasiado pequeñas, no tenían la capacidad ni población para dotarlas de servicios administrativos propios.

La región, creada en 1974, constituye sin lugar a dudas, un marco geográfico mucho más adecuado que la antigua provincia para propender a la descentralización del país. Producto del análisis técnico, es un acertado esquema de planificación del territorio. Sin embargo, para llevar a cabo la descentralización administrativa era necesario, una vez más, dotarla de administración regional y no simplemente aumentar la competencia de los representantes locales de los servicios nacionales.

La institución de las Secretarías Regionales Ministeriales y la reorganización de las Direcciones Regionales de los servicios sirvieron probablemente en algunos casos a la solución de ciertos problemas administrativos. Pero la descentralización de la Administración no se logra por ese único camino. Para ello es necesario, como se ha venido señalando, que existan servicios exclusivamente regionales, que dependan únicamente del administrador de la región, que es el Intendente Regional y sin vinculación con la Administración central más que a través de este último.

La doble subordinación de las Secretarías Regionales Ministeriales y de las Direcciones Regionales de los servicios no es un sistema óptimo. No está claro en muchos casos en qué materias el superior jerárquico es el Intendente y en cuáles el jefe nacional del servicio.

El artículo 5 N° 5 del DL 575/74 señala entre las atribuciones del Intendente Regional: "Coordinar y regular la forma en que deben actuar los servicios de la Administración del Estado, de carácter civil", para la ejecución de las políticas y planes de desarrollo. La referencia al DL 573/74 hoy se entiende al artículo 100 de la Constitución Política. "Para estos efectos, quedarán subordinados al Intendente Regional los jefes de los servicios existentes en la región, sin perjuicio de las facultades propias de carácter técnico, que correspondan a los jefes superiores de los servicios a que pertenezcan".

O sea que en materias correspondientes a la esfera de atribuciones del Intendente, existen dos jefes superiores jerárquicos de los jefes de servicio regionales, que entre sí no están vinculados sino que a través del Presidente de la República.

La parte final del N° 7 del art. 20 del DL 575/74 dice que los Directores Regionales de los servicios deberán "cumplir las instrucciones de sus jefes superiores en materias que excedan el ámbito regional". Ello significa —no está totalmente claro qué se entiende por exceder el ámbito regional—, que en esos asuntos la subordinación a los jefes nacionales es total y no sólo en las materias de carácter técnico.

Sin embargo, de acuerdo al N° 7 del art. 59 del mismo cuerpo legal, al Intendente en este ámbito, le corresponden facultades de supervigilancia y fiscalización. Esta supervigilancia no puede entenderse en el sentido técnico de control de tutela que señala la doctrina; pero para que una disposición así tenga sentido habría que concluir quizás, que en estos aspectos, que van más allá de las atribuciones propias del Intendente, también hay una doble subordinación.

La doble subordinación expuesta, cualquiera sea la forma jurídica que se adopte, sólo podrá significar un desorden administrativo y una injerencia preponderante del nivel central en la toma de decisiones.

En general las atribuciones del Intendente frente a la Administración aparecen vagas. Así, por ejemplo, la ley le señala como función la de "dictar los reglamentos, resoluciones e instrucciones que estime necesarios para el ejercicio de sus atribuciones". Esta facultad de dic-

tar reglamentos ha sido escasamente utilizada, a diferencia de lo que ocurre en las Municipalidades con las Ordenanzas, concebidas casi en idénticos términos.

Como una forma de solucionar los problemas planteados, estimamos que es indispensable dotar a la región de personalidad jurídica propia. Ello permite contar con un patrimonio propio y con servicios públicos de carácter regional y no nacional. Hoy, todo servicio público que se conciba a nivel regional necesariamente tendría que ser en sí mismo un ente descentralizado, como ocurre por ejemplo con los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización creados por el DL 1.305 de 1975, ya que a nivel regional no existe persona jurídica que los pueda cobijar. Paulatinamente, como se sugería en 1925, podrían ir traspasándose atribuciones de servicios nacionales a servicios regionales, desapareciendo incluso los primeros en algunos casos.

En el DL 573/74 primero y en la Constitución Política de 1980 después, la región tiene que entenderse, en la medida que no se completamente con la personalidad jurídica, únicamente como una circunscripción administrativa; esto es, como una división del territorio que mide la esfera de competencia de una autoridad que forma parte de la organización central del Estado, carente por lo tanto de los elementos que constituyen la descentralización, lo que la transforma en una organización débil que ni siquiera ha servido de referencia al legislador para la creación de servicios públicos. Así, por ejemplo, el DL N° 2763, de 1979, al crear los Servicios de Salud, adoptó una estructura diversa a la regional, con muchos más servicios que regiones. Las Corporaciones de Asistencia Judicial, creadas por Ley 17.955, de 1981 es otro ejemplo. La Corporación de la Quinta Región cubre un territorio que va desde Arica a Valparaíso. Es posible que serias razones técnicas hayan aconsejado las divisiones adoptadas, pero evidentemente que debilitan la frágil estructura de la región.

Estimamos que otorgar personalidad jurídica a un órgano regional, produciría un efecto inmediato que puede desencadenar todo un proceso de beneficiosas consecuencias para el desarrollo de las regiones.

Por una parte la administración diaria y ordinaria de los asuntos locales sería materia de la región y de su órgano. Intendencia, integrada por el Intendente, representante del gobierno central y por el Consejo Regional de Desarrollo, interesando y logrando de esta for-

ma la participación del sector privado y, a través de éste, de la comunidad, en la gestión administrativa.

Por otra parte, la existencia de un patrimonio propio, atributo esencial de las personas jurídicas, permitiría la administración en la región y por la región, de los fondos necesarios para su funcionamiento: celebración de contratos, representación judicial y extrajudicial, estudio y aprobación de proyectos, adjudicación de propuestas, etc., descentralizando el presupuesto nacional.

La personalidad jurídica en la región obliga a entregar asuntos propios a esta corporación, lo que permite el traspaso de funciones actualmente radicadas a nivel central, ofreciendo un marco adecuado y a veces insustituible para el éxito de iniciativas descentralizadoras. Al respecto es posible afirmar que hubiera sido más adecuado el traspaso de la educación pública a un nivel regional y no a un nivel comunal, como se ha hecho, donde las Municipalidades en muchos casos no poseen la estructura necesaria para manejar un servicio de esa envergadura.

La región en cambio, podría haber constituido una muy buena instancia para efectuar la descentralización de la educación, la que podría haber tenido el carácter de regional. Si no se hizo así, quizás se debió a que no existía la región como colectividad territorial o dotada de un órgano con personalidad jurídica y sí en cambio, la Municipalidad como órgano de la comuna.

En su oportunidad propusimos incluir en el capítulo sobre Administración Regional de la Ley Orgánica Constitucional de la Administración del Estado, que se encuentra pendiente para su aprobación, un artículo que otorgara personalidad jurídica a la Intendencia Regional. Optamos por dotar de personalidad jurídica a la Intendencia y no a la Región, para guardar consonancia con el artículo 107 de la Constitución Política que se la otorga a la Municipalidad y no a la comuna.

Las Intendencias serían entonces, "corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la Región".

Hubiéramos preferido que nuestra organización constitucional contemplara como ente descentralizado territorialmente a la comuna y no a la Municipalidad, la que, de acuerdo al artículo 107 de la Cons-

titución es la encargada de la Administración de "cada comuna o agrupación de comunas"; dejando por lo tanto a esta última, vacía de contenido jurídico. La proposición lógica en este evento habría sido la de crear a su vez a la región como colectividad descentralizada.

No ocurrió así en la Constitución Política. Se optó por mantener la disposición de la Constitución de 1925, que a su vez, repitió el concepto de la legislación del siglo diecinueve, sin modificaciones, y sin que se suscitara discusión al respecto en el seno de la comisión encargada de su estudio. Es por ello que propusimos dotar de personalidad jurídica no a la región sino que, a su órgano.

Dotar de personalidad jurídica a la Intendencia o a la región misma, si se considera así, no ofrece problemas de constitucionalidad. El hecho de que la Constitución sólo la haya contemplado a nivel comunal no impide al legislador establecerla para la región. La diferencia estaría solamente en el carácter constitucional o legal de su origen.