

ESTRUCTURA JURÍDICA DEL ESTADO DE CHILE.

CHILE ES UN ESTADO UNITARIO: Conforme lo prescrito en el art. 3 de la Constitución Política de la República de Chile, '*el Estado de Chile es unitario*'. Ello que significa reconocer que el Estado de Chile *tiene un solo centro de impulsión política y gubernamental que está dado por los órganos del Gobierno Central; sólo el Gobierno y el Congreso desarrollan funciones legislativa*, no hay ningún otro organismo que tenga competencias legislativas. La estructura del poder en Chile es única, en tanto que el aparato gubernamental cumple todas las funciones estatales. Los individuos obedecen a una sola autoridad, viven bajo un régimen constitucional y son regidos por la legislación común abarcando todo el territorio estatal¹

DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-POLÍTICO DEL ESTADO CHILENO. El mismo artículo en su inciso segundo, nos señala que '*la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley*'.

Antaño, los Estados unitarios solían ser *centralizados*, es decir, que el poder público era el centro unificador de todas las funciones y las ejerce en una congestión de autoridad pública, constituyéndose en una organización piramidal en donde las colectividades inferiores no poseen órganos propios ni poder de decisión.

Por la complejidad de los problemas contemporáneos y por la explosión demográfica mundial, tal grado de centralización no existe en el mundo actual. Frente a las inoperancias de la centralización han surgidos dos correctivos: la desconcentración y la descentralización.

- a) **La desconcentración** implica que ***los agentes del poder central no se limitan a ejecutar decisiones sino que poseen un ámbito de competencias para tomar decisiones sin consultar al los superiores jerárquicos***. El centro no toma más que una parte de las decisiones. Sin embargo, este órgano desconcentrado no es independiente dado que están sujetos a la dependencia jerárquica del poder superior. No se crean agentes independientes sino que, solamente se desplaza el centro de poder de decisión. Carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- b) **La descentralización** ***consiste en la distribución de una actividad del Estado o servicio público***. Esta puede ser de dos clases:
 - i. **Descentralización política:** Se manifiesta *como una distribución del poder público, reconociendo diversas fuentes originarias de derecho positivo que generalmente tiene base territorial*. Este ente se halla investido de poder, de facultad para generar las normas que han de regir su actividad. El caso más característico se da en los Estados Federales, en particular, los Estados miembros. Es muy excepcional en los Estados unitarios ya que esta clase de descentralización es un problema que precisamente atañe a la unidad política del Estado².
 - ii. **Descentralización administrativa:** En este caso el Estado *lo que distribuye son funciones y crea órganos para cumplir cometidos específicos*. Lo que se descentraliza es la *ejecución* de una norma; actúan a través del *poder* del Estado, no se autogobiernan, en el sentido de que autodeterminen las normas que rigen su actividad. Como veremos puede tener o no asiento territorial.

Sus organismos se caracterizan por:

- **Reciben sus atribuciones directamente de la ley que los crea.**
- **Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.**

¹ No puede confundirse con la idea de los Estados monocrático o totalitario, en el cual se concentran todas las funciones en pocas manos. Al contrario, un Estado unitario es perfectamente compatible con el principio de separación de poderes, es decir, varios órganos concurren al ejercicio del poder estatal unitario..

² Sin perjuicio de ello, existen manifestaciones de descentralización política en algunos Estados unitarios. Es el caso de Italia, España y Bélgica que, atendiendo a ciertos factores locales, han establecido "regiones autónomas" dentro de su territorio.

- Son independientes jerárquicamente del poder central mas son responsables ante el mismo. Este control se denomina “tutela”, la cual se ejerce a través de un órgano contralor, no por un superior jerárquico (no los tienen).

En Chile **solamente existe desconcentración y descentralización administrativa.** Por carácter de unitario que tiene el Estado de Chile **se descarta** la descentralización política.

El art. 3 señala que la administración del Estado “*será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley*”. Con ello se establece un imperativo al legislador para desconcentrar o descentralizar la administración estatal (sin perjuicio de las instituciones del Estado que por su naturaleza son centralizadas como las Relaciones Internacionales, Defensa, Ministerio Secretaría General de la Presidencia).

- **Desconcentración Administrativa**³: Es un fenómeno que se verifica *en el seno de la Administración central del Estado*, que **consiste en la delegación de funciones**, hecha por la ley generalmente, del órgano que se encuentra en la cúspide de la administración hacia órganos inferiores, los cuales *actúan con la personalidad del Estado*, con sus competencias y su patrimonio. A su vez, *están sujeta a la dependencia jerárquica del órgano delegante*. Es un proceso técnico de efectos limitados en el campo jurídico-administrativo que constituye una decisión intra–institucional de la administración central del Estado
- **Descentralización administrativa**: Se basa en el *principio de la autarquía o autonomía administrativa*, que consiste en la **cualidad jurídica** de un ente administrativo al cual se le han atribuido determinadas competencias que le son respetadas por la Administración Central cuando opera dentro de los límites determinados por la Constitución y las leyes. Implica la creación de un ente administrativo con personalidad jurídica propia de derecho público, competencias y patrimonio propio. A su vez, el ente descentralizado está sujeto a controles de tutela preventivos o represivos de carácter legal o financieros.

PARALELO

	Desconcentración Administrativa	Descentralización Administrativa
Naturaleza.	Consiste en la delegación de funciones	Se basa en el principio de la autarquía o autonomía administrativa
Personalidad jurídica y competencias.	Actúan con la personalidad de la Administración Central del Estado y dentro de las competencias del Estado que le han sido delegadas.	Actúan con personalidad jurídica propia de derecho público y dentro del marco de sus competencias.
Dependencia jerárquica.	Están sujeta a la dependencia jerárquica del órgano delegante.	Son independientes
Patrimonio.	Actúan con patrimonio del Estado.	Actúan con Patrimonio Propio.

Tanto la desconcentración como la descentralización pueden ser de carácter **territorial** o **funcional**:

- **Desconcentración o descentralización *funcional***: Cuando el organismo administrativo abarca una función en abstracto o un servicio determinado.
- **Desconcentración o descentralización *territorial***: Cuando lo que se descentraliza o desconcentra es un ámbito del territorio del Estado, donde se desarrollará la función administrativa.

³ Reiteramos ciertos puntos señalados anteriormente con el objeto de dejarlos claramente sentados dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

DIVISIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ver figura 2). Siguiendo el principio de la separación de poderes de MONTESQUIEU, actualizado por el jurista KARL LOWENSTEIN Chile sigue la doctrina de “separación de funciones”, en virtud de la cual el Estado se divide en distintos órganos.

Estos son:

1. **Gobierno o Administración Central o Poder Ejecutivo.** Este tiene como cabeza al Presidente de la República quién es Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, asesorado directamente por los Ministros de Estado (jefe de los Ministerios).

A su vez, los Ministerios tienen una o más Subsecretarías (a cargo de los Subsecretarios), órganos asesores e implementadores de las políticas delineadas por el Ministro, además de ser “ministros de fe” de los actos del Ministro respectivo. Luego, las Subsecretarías en términos generales se dividen en Divisiones y Departamentos aglutinados en la noción de ‘Servicios Públicos’.

Territorialmente, los Ministerios se dividen en Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) quienes son los representantes del Ministro en las Regiones.

Asimismo, se hallan las Superintendencias, organismos de alto grado de autonomía dado que se trata de órganos funcionalmente desconcentrados. La función de esta es la de controlar el marco jurídico de determinadas actividades (por ejemplo, Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencias de Asociación de Fondo de Pensiones, etc). Se relacionan con el Gobierno Central a través de los Ministerios. Tienen un estatuto jurídico y personalidad jurídica propia.

2. **Congreso o Poder Legislativo.** El sistema chileno es bicameral, lo que se traduce en que el Congreso se conforma de una Cámara de Diputados y un Senado⁴.

3. **Poder Judicial.** El Poder Judicial tiene una estructura relativamente simple. En su cúspide se halla la Corte Suprema. Luego, con asiento territorial se hallan las Cortes de Apelaciones. Por último, se hallan los Juzgados de Letras con asiento generalmente por comunas y separados dependiendo de la competencia que ellas tengan: de competencia común, Civil, Penal (tribunales de juicio oral y de garantías), Laboral y de Familia.

4. **Órganos Autónomos.** Estos órganos son entidades que se hallan funcionalmente descentralizadas. Se ha estimado darles este máximo nivel de autonomía producto de la importancia de sus funciones, las cuales deben estar desprovistas del influjo de cualquiera de los tres poderes clásicos. Su estatuto jurídico proviene de la Constitución como de la Ley. Ejemplos de ellos son el Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República y el Banco Central.

LA REGIONALIZACIÓN: Dentro del contexto de la forma jurídica del Estado, nos encontramos frente al concepto de ‘Regionalización’. Jurídicamente, la regionalización se considera como *una forma de descentralización con asiento territorial que en el caso chileno es de carácter administrativo. El territorio se divide en regiones*⁵, y que en la actualidad **son 13**.

⁴ En Chile, el Presidente de la República, aparte de ser Jefe del Poder Ejecutivo, es *colegislador*. Ello, se explica porque la Constitución Chilena adopta el modelo de gobierno presidencialista, el cual otorga amplias facultades al Presidente. Esta clase de gobierno se traduce en un desbalance de potestades a favor del Presidente en desmedro del Poder Legislativo. En efecto, el Presidente puede presentar proyectos, determinar la velocidad y agenda en la tramitación de una ley (a través de las ‘urgencias’ y de la legislatura extraordinaria), vetar total o parcialmente un proyecto, dictar Decretos con Fuerza de Ley previa aprobación del Congreso a través de una Ley Delegatoria, etc. Ello se explica porque además de ser Jefe del Gobierno, el Presidente de la República es Jefe de Estado.

⁵ Las Regiones están a cargo de las Intendencias (en cuya cúspide se halla el Intendente). El Intendente es nombrado y de exclusiva confianza del Presidente de la República. A pesar de contar con personalidad jurídica de Derecho Público y Patrimonio propio, carecen del nivel de independencia para concluir que son absolutamente independientes. El Presidente de la República, tiene la facultad de removerlo a su voluntad en cualquier instante.

No es posible dar una definición universal de "región" dado que esta voz ha sido utilizada para una multiplicidad de estructuras territoriales supramunicipal, supraprovincial o supranacional. En todo caso, es claro de que en el caso chileno se trata de **una estructura de orden territorial con base geográfica que comprende una serie de provincias las que a su vez se subdividen en comunas o municipios** (Ver Figura Nº 1).

El sistema de Gobierno y administración puede resumirse de esta manera: "El Sistema de Gobierno y Administración Regional, se estructura de la siguiente forma: El gobierno interior de la región corresponde al Intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República.

La administración de la región corresponde al Gobierno Regional, compuesto por el Intendente como órgano ejecutivo y el Consejo Regional, como órgano resolutorio, nominativo y fiscalizador de aquél.

Las funciones de administración son apoyadas por las Secretarías Regionales Ministeriales, órganos desconcentrados de los Ministerios, subordinados a nivel regional al Intendente, destacando entre ellas la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación.

A nivel provincial el Gobierno corresponde al Gobernador, subordinado al Intendente. Su administración también compete a aquél como órgano desconcentrado del Intendente, en cuanto ejecutivo del Gobierno Regional. Existe como instancia de representación consultiva el Consejo Económico y Social Provincial, presidido por el Gobernador.

La administración comunal corresponde a la Municipalidad, compuesta por el Alcalde como autoridad superior y el Concejo, presidido por el Alcalde como órgano resolutorio, nominativo y fiscalizador de aquél, ambos de elección popular cada 4 años.

Para cumplir sus funciones la Municipalidad cuenta con Unidades, como la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación.

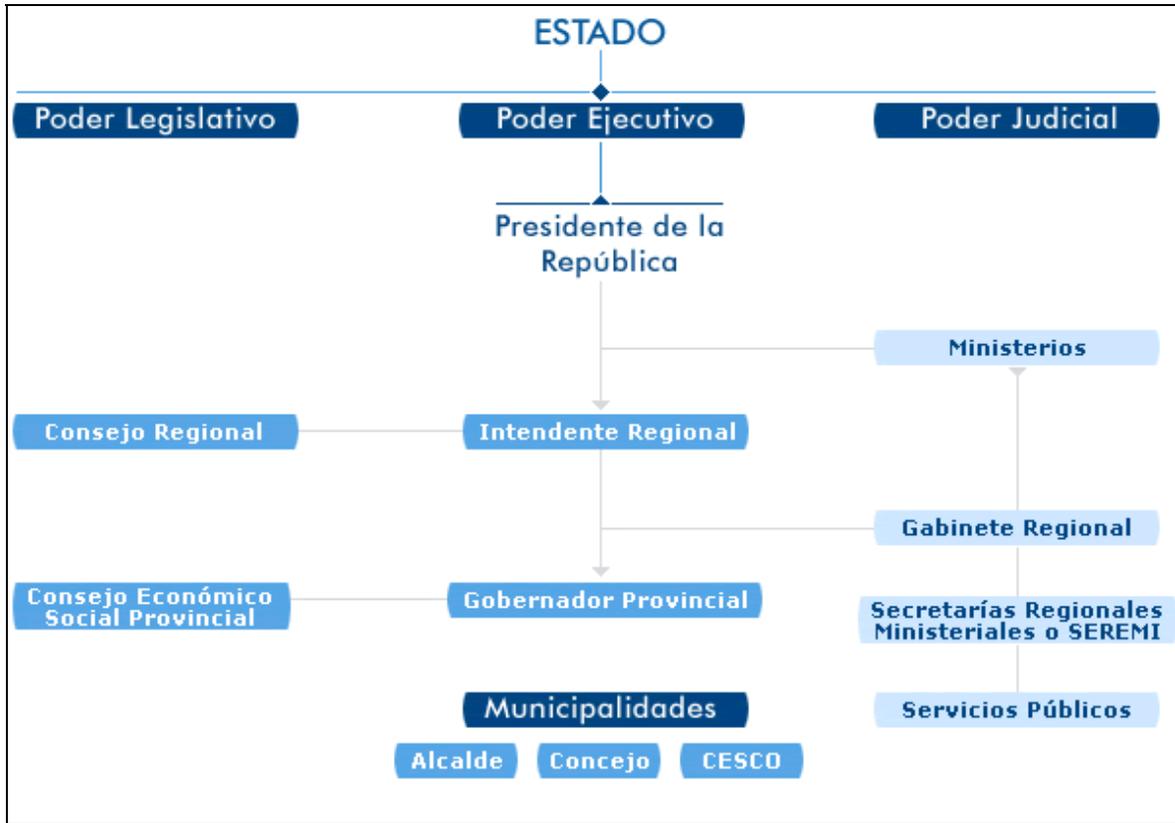
Existe además en cada comuna un Concejo Económico y Social, de carácter consultivo, representativo de los organismos sociales". (INE, 2005, p. 43 y 44)

BIBLIOGRAFÍA:

1. **Constitución Política de la República de Chile**, disponible en línea en: (Visitada 21.12.2005)
2. **García Barzelatto**, Ana María y **Verdugo Marinkovic**, Mario "Manual de Derecho Político" (1998), Tomo I, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, Chile.
3. **Instituto Nacional de Estadísticas**, (2005), disponible en línea: (Visitada 21.12.2005)
4. **Nogueira A**, Humberto, **Pfeffer U.**, Emilio y **Verdugo M.**, Mario, "Derecho Constitucional" (1997), Tomo I, Santiago de Chile, 1997, Ed. Jurídica de Chile.
5. **Nogueira Alcalá**, Humberto, "Dogmática Constitucional", Ed. Universidad de Talca, Talca, Chile, 1997, p. 17 y subsiguientes.

FIGURAS:

Figura 1: Organigrama del Estado (Sin incluir los organismos descentralizados y desconcentrados)



Fuente: Gobierno de Chile, Presidencia de la República (www.presidencia.cl).

Figura 2: Ejemplo de División Territorial de Chile en el contexto de la Regionalización.

