

ERRORES, VACIOS Y CONTRADICCIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1980 EN MATERIA ADMINISTRATIVA

ARTURO AYLWIN AZOCAR
Universidad Católica de Chile

I. OBSERVACIONES GENERALES

Al margen del juicio que cada uno tenga sobre las bondades o defectos del régimen político contemplado en la Constitución Política de 1980, el examen objetivo de dicho texto, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, con un criterio estrictamente técnico, permite verificar bastantes errores, vacíos y contradicciones que deberán salvarse en el futuro.

Antes de mencionar los problemas específicos que se presentan en el orden propiamente administrativo y en el ámbito de la regionalización, estimamos convenientes hacer algunas observaciones de tipo general que, a nuestro juicio, explican el origen fundamental de los defectos que ofrece al respecto la normativa constitucional:

1. Desde luego, resulta manifiesto el descontrapeso que existe en la Constitución Política entre el desarrollo de los temas netamente administrativos con el resto de las materias que ella regula. El tema de la Administración del Estado está tocado sólo superficialmente y al margen de todo sistema, salvo en lo que respecta al rol relevante que se le asigna al Presidente de la República.

Es desilusionante para quienes hemos vivido muy de cerca el fenómeno administrativo y conocemos de su trascendencia, especialmente para la eficacia de la acción concreta del Estado y la realización práctica de las políticas gubernamentales, como se ha perseverado en una conducta ya tradicional de subestimación del proceso administrativo concentrándose al máximo la atención en los grandes aspectos políticos y sociales.

En examen de las actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política demuestra inequívocamente lo que estamos

afirmando. El porcentaje de sesiones, de estudios y de intervenciones de los miembros de la referida Comisión en materias administrativas es ridículamente menguado frente a la rica discusión y análisis de otros temas. Inclusive se da el caso de numerosas disposiciones de índole administrativa que carecen de toda explicación y de historia o constituyen una mera repetición de disposiciones constitucionales anteriores elaboradas sobre la base de otra realidad.

2. La Administración no está concebida, ni menos tratada, como un instrumento necesario de ejecución de las políticas gubernamentales, más allá de la contingencia de cualquier gobierno. El tema, así consignado, es tocado sólo en el artículo 38 de la Constitución Política (cuyo texto definitivo es fijado en el tercer trámite después de haber sido aprobado por la Comisión de Estudio y por el Consejo de Estado), pero para el sólo efecto de remitirse a una Ley Orgánica Constitucional sobre Bases de la Administración del Estado.

Sobre el particular no deja de ser notable que el texto propuesto por la Comisión Constituyente y por el Consejo de Estado era bastante más completo. Establecía lo siguiente:

El Presidente de la República gobierna y administra el Estado a través de los Ministerios y Servicios de la Administración Pública, y con la asesoría de los organismos que determine la ley.

Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración Pública del Estado podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

La Junta de Gobierno suprimió el inciso 1º, a nuestro juicio básico, y modificó substancialmente el inciso 3º, y

3. En materia de regionalización tampoco se da un todo armónico y sistemático.

Bien sabemos que el proceso de regionalización es muy rico en contenido dado sus amplios objetivos y proyecciones, com-

prometiendo integralmente la actividad nacional, tanto pública como privada. El fenómeno de la descentralización y la desconcentración, con el consiguiente desarrollo armónico de cada una de las Regiones dentro de un contexto de Estado unitario, constituye un compromiso y un desafío para la Nación misma y no sólo una problemática exclusiva de gobierno y de administración interior como se plantea en el Capítulo XIII de la Constitución. Curiosamente, y en desarmonía con el capítulo antes citado, el artículo 3º insinúa un concepto amplio de regionalización al establecerlo como una de las bases de la institucionalidad y declarar que el *Estado de Chile es unitario* y que *su territorio se divide en regiones*. Con todo, el mismo artículo 3º debilita esta concepción al agregar de inmediato que *la ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada* como si la médula del tema fuese la descentralización y desconcentración administrativa olvidando su mayor cobertura.

II. OBSERVACIONES ESPECIFICAS EN MATERIAS PROPIAMENTE ADMINISTRATIVAS

Sin perjuicio de las observaciones de tipo general antes consignadas, estimamos que son dignos de reparo los siguientes preceptos constitucionales que se relacionan con aspectos propiamente administrativos:

1. La simple lectura de los artículos 3º, 19º, Nº 21; 32, Nº 22; 38; 55, incisos 1º y 2º; 60, Nº 10; 60, Nº 18, 62, Nº 2, Nº 3 y Nº 4; 87; 96, letra d); 103; 105, inciso 2º; 107 y 109, inciso 1º, permite constatar que el texto constitucional carece de un concepto claro y definido sobre Administración en su acepción orgánica, lo que da ya lugar a las más diversas confusiones y será motivo de frecuentes problemas de interpretación. ¿Comprende ella todo el aparato administrativo del Estado? ¿Cuándo está referida sólo a la Administración Centralizada? ¿Los Municipios forman o no parte de la Administración? ¿Qué pasa con las empresas? Las teorías que se plantean en torno a materias tan básicas son muy variadas, todo ello debido a que falta una idea central, de carácter amplio y clara, sobre lo que es la Administración.

2. El artículo 32, Nº 8, al consagrar la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República le atribuye la *facultad de dictar*

los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes. Este precepto es equívoco en cuanto a la amplitud de esta potestad para regular las leyes que se refieran a la organización y funcionamiento de otros Poderes del Estado y de los organismos constitucionalmente autónomos. Sólo por vía interpretativa, dentro del contexto constitucional, se puede arribar a la conclusión de que una potestad semejante no puede recaer en la organización ni menos en el ejercicio de las funciones propias y autónomas de los referidos organismos. Sin embargo, habría sido conveniente que esta precisión la hubiera hecho la misma norma.

3. El art. 32, Nº 12, radica en el Presidente de la República, como atribución especial suya, la "de nombrar y renovar a los funcionarios que la ley denomina como de su exclusiva confianza y proveer *los demás* empleos civiles en conformidad a la ley". Lo primero es exacto, lo segundo es manifiestamente erróneo, pues la regla general es que la ley radique en las jefaturas de servicios la facultad de efectuar la gran mayoría de los nombramientos. Constituye un imposible que el Presidente de la República haga todo tipo de provisiones de empleos por mucho que se empleara la figura jurídica de la delegación de facultades.

4. El mismo artículo 32, Nº 13, da competencia especial al Presidente de la República para "conceder jubilaciones, retiros, montepío y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes" en circunstancias que desde hace muchos años el otorgamiento de tales beneficios corresponde a organismos descentralizados como son las cajas de previsión, debiendo precisarse, además, que el precepto sólo tiene vigencia respecto del sector público.

5. Los artículos 33 y siguientes tratan de los Ministros de Estado. Sin embargo, no señala en modo alguno la naturaleza y rol de los Ministerios, en su condición de organismos básicos de apoyo al Presidente de la República y a través de las cuales fundamentalmente se definen las políticas, se imparten las instrucciones y se supervisan las acciones de los respectivos sectores.

6. El artículo 38 no justifica el párrafo sobre *Bases Generales de la Administración del Estado*, pues prácticamente elude el tema central al remitirse a una Ley Orgánica Constitucional y a otra ley que regulará lo contencioso-administrativo.

Es decir, este precepto, no obstante su buena institucionalidad, no cumple ni remotamente el propósito enunciado en la titulación del párrafo por las siguientes razones:

a. Carece de una normativa mínima sobre la Administración del Estado y su contenido. Nada se dice sobre la naturaleza y funciones básicas de los Ministerios y de los servicios públicos, ni de los tipos de vinculación de éstos con el Presidente de la República. Todo queda entregado a los dictados futuros del legislador (ley orgánica constitucional).

b. Si bien es cierto que el texto constitucional es terminante en el sentido de que la ley orgánica constitucional que se dicte *garantizará la carrera funcionaria* no se enfatiza el carácter instrumental, profesional y técnico que debe tener la Administración, con las prerrogativas y consecuencias inherentes para su personal.

c. El precepto establece que además de garantizarse la carrera funcionaria *se asegurará la igualdad de oportunidad de ingreso a ella (a la administración) como la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes* en circunstancias que ambos temas no constituyen elementos aislados de la carrera funcionaria como parece desprenderse del texto. Además no hay explicación posible para haber empleado las expresiones capacitación y perfeccionamiento cuando la primera de las expresiones tiene suficiente amplitud, y

d. En lugar de resolver derechamente el problema de lo contencioso administrativo dilata su solución remitiéndose a una futura ley que determine *tribunales contencioso administrativos*.

Este punto era tratado de una manera fundamentalmente distinta en los proyectos de la Comisión de Estudio y del Consejo de Estado que consignaban que todo afectado por *la Administración Pública del Estado podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley*, norma que habrá que relacionar con el artículo básico sobre Poder Judicial que radicaba en estos tribunales *la facultad de conocer de las causas civiles, de las criminales y de las contencioso administrativas* (arts. 43 y 79 del proyecto de la Comisión de Reforma y 38 y 73 del proyecto del Consejo de Estado, respectivamente). Por otra parte, es indiscutible que la expresión empleada en tales proyectos de "Administración del Estado" era suficientemente explícita para abarcar toda la organización administrativa; en cambio, el texto constitucional aprobado se refiere a *la*

Administración del Estado y sus organismos o las Municipalidades, lo que sólo induce a confusión. ¿Qué significa organismos de la Administración del Estado, sino precisamente la Administración? ¿Por qué se insiste en dejar fuera de la Administración del Estado a los Municipios cuando estos organismos están tratados en el Capítulo XIII que trata exactamente del *Gobierno y Administración Interior del Estado*?

7. El artículo 60, N° 10, establece que es materia de ley la que fije *las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las Municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión*.

Este precepto es incompleto, puesto que resulta evidente que también debe ser materia de ley la fijación de normas generales sobre adquisición y administración de los bienes estatales. Por lo demás, el legislador ha seguido este criterio al establecer normas sobre materias de tanta trascendencia.

Al mencionarse expresamente a las Municipalidades como entes absolutamente diferenciados del Estado se incurre nuevamente en un elemento de confusión, puesto que no todos los preceptos constitucionales siguen una misma línea sobre la materia (art. 30; 60; 70; 19, N° 19; 32, N° 22, que consagra un concepto amplio de servicio; 60, N° 18; 96, letra d) y 107, en relación con la denominación del Capítulo XIII).

8. El artículo 60, N° 18, señala como materia propia de ley el establecimiento de "las bases de los procedimientos que rigen los actos de la Administración Pública".

Cabe preguntarse ¿por qué se limita la ley de procedimientos a los actos administrativos? Esta última expresión no está suficientemente decantada en nuestra legislación, ni menos en la Constitución Política, lo que habrá de originar múltiples problemas en la materia. Pareciera que habría sido más prudente y realista referirse a *las bases de los procedimientos administrativos*, que es, por lo demás, el criterio que usualmente se emplea y que es el seguido por los diferentes proyectos de ley que existen al respecto.

9. El artículo 62, N° 2, consagra un sistema extremadamente rígido para la creación, supresión y determinación de funciones de empleos rentados al exigir ley.

La verdad es que esto es válido respecto de la generalidad de la Administración Pública, pero no se justifica tratándose de or-

ganismos públicos como las Universidades estatales o como las empresas públicas que reúnan los caracteres de servicios públicos o de otros organismos semejantes. En estos casos lo que la ley debe hacer es regular la forma como la autoridad debe actuar en esta materia y fijar los límites a que debe estar sometida. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que en la actualidad esta es la conducta que ha aplicado el legislador.

10. El mismo artículo 62, N° 2, se refiere a la creación, supresión y determinación de funciones o atribuciones de *nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales*. Esto significa reconocer una clasificación que carece hoy de toda vigencia y que simplemente servirá de elemento de confusión.

Se trata de una enumeración artificiosa y tanto es así que la Ley Orgánica Constitucional sobre Administración del Estado, próxima a publicarse, simplemente prescinde de ella y hace una clasificación diferente de los servicios públicos.

11. El artículo 62, N° 3, incurre en el mismo elemento de confusión señalado precedentemente al referirse al "crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales autónomas o de las municipalidades".

12. Los artículos 87 y 88 tratan de la Contraloría General de la República.

Dichos preceptos, en lo fundamental, se limitaron a reproducir, con variantes no esenciales, las disposiciones que en esta materia contenía ya la Constitución Política de 1925, salvo en lo que respecta a la imposibilidad de insistencia tratándose de decretos y resoluciones que fueren separadas por inconstitucionalidad y por la intervención, en última instancia, que se otorga en determinados casos al Tribunal Constitucional (artículo 88).

Pero el análisis de estos preceptos permite establecer varias conclusiones:

a. El texto constitucional desaprovechó la oportunidad para establecer un capítulo especial sobre el control de la Administración.

El problema del control no consiste exclusivamente en el ejercicio de las funciones del Organismo Contralor, sino que exige la consagración de un verdadero sistema que comienza con los controles internos de las instituciones y se complementa con los controles

externos, dentro del cual, naturalmente, a la Contraloría General de la República le debe corresponder un papel rector y de tuición;

b. También se ha desaprovechado la oportunidad de aplicar las nuevas técnicas de control, particularmente representadas por las acciones de auditoría, como corresponde a la tendencia universal. En cambio, se ha insistido en una fiscalización esencialmente formal y ni siquiera se habla de auditoría;

c. Aparentemente la entidad Fiscalizadora sale fortalecida, al decir de las frases de contenido amplio que se consignan: *Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, llevará la contabilidad general de la Nación. En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer, etc.*

Sin embargo, basta un examen más profundo de las normas para verificar que estas facultades de tan amplia cobertura pueden ser substancialmente reducidas por la vía de la ley orgánica constitucional que se dicte en conformidad al mismo texto constitucional.

En efecto, la toma de razón quedará limitada en definitiva a los casos que determine la ley (inciso 1º del art. 87, en relación con el inciso 1º del art. 88). En cuanto a la fiscalización de los ingresos e inversiones de fondos, contrariamente a lo que se piensa y que debiera haber sido lo lógico, sólo operará respecto de "los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás órganos y servicios que determinen las leyes". Como en la práctica a casi todos los servicios públicos se les ha estado dotando de personalidad jurídica propia, reduciéndose el Fisco gradualmente a una mínima expresión, al final de cuentas ocurrirá que la gran mayoría de los organismos del Estado quedarán marginados de la fiscalización de la Contraloría General, salvo en los casos que la ley determine lo contrario. Bien sabemos que muchas instituciones, como la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, el Banco del Estado, varias otras Superintendencias y muchas otras instituciones ya han sido marginadas de esta fiscalización por mandato del legislador, salvo en aspectos muy puntuales. Dicho de otro modo, la Contraloría General carece de facultades fiscalizadoras sobre toda la Administración del Estado, como es lo natural, sino sólo respecto de una parte de ella. Y este fenómeno podrá acentuarse en el futuro.

Asimismo funciones tan importantes como la de fiscalizar el cumplimiento de las normas estatutarias que rigen al personal público también están supeditadas al mandato constitucional referido a *las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva*.

En realidad la única función sólidamente consagrada en la Constitución es la de *llevar la contabilidad de la Nación*, expresión suficientemente amplia como para impedir que la vía legislativa pueda ser menoscabada;

d. Existe una manifiesta incongruencia entre el texto del artículo 88 con el artículo 32, Nº 8, del texto constitucional. En efecto, mientras el primero se refiere a *decretos y resoluciones*, el segundo, como expresión de la Potestad Reglamentaria, *los reglamentos, decretos e instrucciones*. No cabe duda que la intencionalidad de la norma del art. 88 es someter al trámite de toma de razón a los reglamentos, pues no podría ser de otro modo en atención a su trascendencia, pero es lamentable que no se haya dispuesto así expresamente para guardar un sentido armónico con las expresiones empleadas en el art. 32, Nº 8. Esta última norma dio a la palabra decreto una acepción restrictiva que no incluye los reglamentos, puesto que éstos fueron citados expresamente, y

e. El texto del artículo 87 insiste en emplear las frases *fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos y de examinará y juzgará las cuentas*, empleando una terminología que no se compadece con las técnicas modernas de control, como ya se expresó en la letra b) de este número. Pero, al margen de lo anterior, ocurre que la fiscalización está referida al ingreso e inversión de los fondos sin decir nada sobre otro de los aspectos claves en materia de manejo de los recursos públicos, cual es el de su administración.

13. El artículo 89 contiene una disposición decididamente obsoleta e incomprensible dado el régimen existente hoy en día en materia de administración financiera.

Veamos su texto:

Los servicios públicos no podrán efectuar pago alguno sino en virtud de un decreto o resolución expedido por la autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán por estricto orden cronológico y previa refrendación presupuestaria del decreto que los ordena.

Ocurre que de acuerdo con las reformas introducidas al régimen de administración financiera, aprobadas con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1980, se cambiaron substancialmente los mecanismos de manejo de los recursos financieros del Estado. Prácticamente desaparecieron los llamados decretos de pago y la refrendación fue suprimida. Por el contrario, al imponerse medios más desconcentrados y expeditos para efectuar los gastos se generalizó el uso de giros globales y los pagos se efectúan directamente por los servicios e, inclusive, a través de instituciones bancarias. El artículo 89, en consecuencia, carece de toda vigencia y su acatamiento importaría retrotraer las cosas al momento anterior a una reforma que ha tenido general acogida y que ha adecuado y facultado enormemente el manejo de los recursos públicos sin que ello signifique menoscabo de las tareas de control.

14. Los artículos 97 y 98 tratan del Banco Central.

En relación con el artículo 97 puede constatarse que nada se indica sobre las funciones del Banco Central, remitiéndose en todo a una ley orgánica constitucional. Es el único organismo constitucional que no tiene asignado un objetivo básico en el texto de la Constitución Política, materia a todas luces fundamental.

En cuanto al artículo 98 está concebido sobre la base de un modelo, bastante dogmático, que en los hechos es difícil que funcione ante situaciones financieras insuperables que obligan a emplear otras fórmulas indirectas.

III. OBSERVACIONES ESPECIFICAS SOBRE REGIONALIZACION

En esta materia, no obstante los indiscutibles avances que la nueva Constitución Política ha significado en relación con el texto constitucional anterior, existen también algunas normas que a nuestro juicio son insuficientes y contradictorias con el sistema mismo regional o que ofrecen otro tipo de defectos.

Señalamos las siguientes disposiciones que se encuentran en la situación antedicha:

1. En el inciso 3º la última oración referida a que la ley propenderá a que la Administración del Estado *sea funcional y territorialmente descentralizada* debiera figurar como un inciso parte para enfatizar la idea de que ese aspecto sólo es la consecuencia y complemento

de la regionalización cuya cobertura, como se explicó antes, es muchísimo mayor.

Por otra parte, el artículo 3º no debiera limitarse a expresar que el Estado es unitario y que *su territorio se divide en regiones, sino* que debiera desarrollar en forma más integral, aunque breve, el concepto de regionalización como una de las bases de la institucionalidad.

2. La norma del art. 19, Nº 20, inciso 3, es abiertamente contrario al sistema regional y pone un serio entramamiento a la motivación de las comunidades de las Regiones para participar en el proceso desde el instante en que prohíbe tajantemente que determinados tributos puedan *estar afectos a un destino determinado*, como sería el desarrollo de una determinada región. El paliativo que establece el inciso 4º del mismo artículo en materia local es insuficiente:

3. La denominación del Capítulo XIII sobre *Gobierno y Administración Interior del Estado* es muy inadecuada, pues limita la regionalización sólo al Gobierno y administración, lo que ya hemos reiterado no es así. Ese defecto se refuerza con la redacción dada al artículo 99 en que se establece que *para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias* y que *para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas*.

4. El art. 99, inciso 2º, en relación con el art. 45, congela las Regiones actuales. Es decir, la creación o refundición de regiones requerirá de una reforma constitucional, no obstante que el art. 60, Nº 11 dispone que son materia de ley "las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país.

5. El art. 100, inciso 2º, no le asigna al Intendente el rol de primerísima importancia de ser el órgano ejecutor de los planes, programas y presupuesto regionales debiendo tener potestad de mando para estos efectos sobre todos los órganos que conforman la administración activa regional;

6. El sistema de participación previsto en el artículo 101 es muy débil e impreciso, remitiéndose al respecto a una ley orgánica constitucional de difícilísima elaboración como ya se ha comprobado en la práctica.

7. El art. 102 deja abierta la posibilidad para que la ley entregue múltiples facultades al Consejo Regional de Desarrollo; además de las allí consignadas, pudiendo con ello entrabarse la gestión ejecutiva del Intendente, lo que restará eficacia y eficiencia a la gestión de esa autoridad con detrimento para el desarrollo de la propia Región;

8. El artículo 103 no guarda concordancia con el artículo 3º, como ya se ha consignado antes. En todo caso, la figura jurídica de la desconcentración es muy positiva.

9. El artículo 105, relativo al Gobernador, nada dice sobre las facultades de coordinación y de fiscalización que debe tener sobre los servicios públicos para los efectos del desarrollo regional y provincial. Lo grave es que tales facultades las tienen de acuerdo con las normas vigentes sobre regionalización.

10. El artículo 107, inciso 1º, dispone textualmente:

La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que está constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el consejo comunal respectivo.

Como es fácil advertir el precepto antes transcrito, incurre en un error evidente al señalar que el Municipio está constituido por el Alcalde y el Consejo Comunal, prescindiendo de todo el resto de la estructura municipal, incluidos sus servicios.

11. El art. 108 se aparta abiertamente del sistema municipal al disponer como una alternativa la designación del Alcalde por el Consejo Regional de Desarrollo dentro de una terna propuesta por el Consejo Comunal. Realmente es difícil encontrar la explicación lógica a un mecanismo semejante.

12. El artículo 109 establece un procedimiento de participación de la comunidad local en el Consejo que, además de débil, es muy difícil de concretar y está sujeto a todo tipo de riesgos.

13. El inciso final del artículo 109, en relación con el inciso 3º del art. 107, consolida, a nuestro juicio, una de las situaciones más absurdas que presenta el texto constitucional.

En efecto, de acuerdo con esas normas deberá dictarse una Ley Orgánica Constitucional sobre los Municipios limitada sólo a tres materias específicas: las atribuciones municipales; los plazos de duración de los Alcaldes y la forma de designación y duración de

los miembros del Consejo de Desarrollo Comunal, y lo relativo a su organización y funcionamiento. Esto significa dejar de lado materias tan importantes como el resto de la estructura de las Municipalidades, su sistema de responsabilidad, su régimen de fiscalización, el estatuto de su personal, el recurso de ilegalidad, etc. Ocurrirá así el absurdo de que una Ley Orgánica de un servicio público obtendrá de tal sólo el nombre. La otra alternativa sería que hubiere dos Leyes Orgánicas, una constitucional, referida a los puntos específicos antes señalados, y otra ley corriente, referida a las demás materias básicas, lo que también sería absurdo. También cabría pensar la posibilidad de elaborar una ley miscelánea, que contuviera reglas de carácter constitucional orgánica y otras de legislación corriente, criterio que ha sido impugnado por la jurisprudencia.

Esto significa contrariar abiertamente el sentido y rol propio de una ley orgánica y apartarse de la naturaleza intrínseca de una ley orgánica constitucional, la que debe estar concebida como un todo sistemático complementario del texto de la Constitución Política respecto de instituciones ya contempladas en la Carta Fundamental. Así ocurre tratándose de la Contraloría General de la República (art. 88), del Banco Central (art. 97), del Tribunal Constitucional (art. 81), del Congreso Nacional (art. 48) y de los Tribunales de Justicia (art. 74).

Y cabe preguntarse, dictada la ley orgánica constitucional que consultan los art. 107 y 109, ¿qué ocurrirá con la actual Ley Orgánica sobre Organización y Atribuciones de los Municipios y Administración Comunal, la que realmente reúne los caracteres de un estatuto básico integral sobre estas instituciones?

14. El artículo 110 deja abierta la posibilidad de que el Consejo de Desarrollo Comunal intervenga en asuntos propios de la competencia del Alcalde, como órgano ejecutor de las políticas generales y planes de desarrollo de la comuna, entabando de este modo, la gestión de esa autoridad.

15. La normativa sobre regionalización no establece nítidamente los mecanismos de supervigilancia que deben operar para que tanto las políticas generales, los planes y presupuestos se ajusten a un sistema jerarquizado. Es la única forma de evitar que una planificación comunal o regional no se ajuste a los planes nacionales y que las políticas que se apliquen en los distintos niveles operen

dentro de los marcos propios de las políticas de superior jerarquía. No se trata de lesionar la autonomía o desconcentración que corresponda; se trata de que cada organismo actúe dentro del nivel que le corresponde y existan los mecanismos adecuados para evitar y corregir las transgresiones que ocurran al respecto. La única norma que sólo se refiere indirectamente al tema, es el artículo 115 que se pone en el caso extremo de plantearse conflictos de competencia.

IV. BASES PARA UNA REFORMA

Lo dicho en los párrafos anteriores no puede interpretarse en el sentido de que toda la normativa constitucional en materia administrativa, punto en el que recae el presente estudio, adolece de defectos. Nuestro trabajo se ha concentrado en las materias precisas en que, con una perspectiva técnica, requieren de una modificación, complementación o rectificación futura. Ello en el entendido de que toda obra humana es susceptible de ser perfeccionada; más aun, existe la necesidad de hacerlo, pues hay conciencia pública al respecto. Sostener que un texto constitucional es inmodificable no resiste el menor análisis, tanto desde el punto de vista jurídico, como desde el punto de vista político (dentro de una concepción científica) y tampoco desde el punto de vista de ética social. Por lo demás, las normas constitucionales son claras en cuanto a la posibilidad de las reformas (arts. 116 y siguientes y décimo-octavo, décimo-noveno y vigésimo-primeros transitorios).

Conforme a este planteamiento, somos partidarios de reformar el texto constitucional, en lo que atañe al régimen administrativo, con la perspectiva técnica a que nos hemos referido, en términos de asignar el verdadero rol que corresponde a la Administración del Estado y otorgándole una estructura básica adecuada a ese rol y con la correspondiente coordinación y flexibilidad. Lo anterior sin perjuicio de rectificar o aclarar las normas que aparecen incongruentes o defectuosas.

En cuanto a la regionalización, debe ser realizada en el texto constitucional para hacer efectiva toda su riqueza de contenido y amplios objetivos, perfeccionando, además, los sistemas de participación, de incentivos, asignación de recursos, descentralización y desconcentración que ella involucra.