

# BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION EN CHILE

(pautas para el estudio de sus aspectos organizacionales)

EDUARDO SOTO KLOSS  
Profesor de Derecho Administrativo

## INTRODUCCION

Según la organización de las funciones del Estado que el ordenamiento constitucional chileno ha determinado, corresponde a un órgano —el Presidente de la República— la realización y desarrollo de la función administrativa, esto es, y en términos generales y amplios, la satisfacción concreta de las necesidades colectivas (sea directa o indirectamente) a través del ejercicio de potestades de poder público<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Sin perjuicio de otro tipo de potestades que el ordenamiento constitucional le ha conferido, como co-legislador, como legislador por delegación, en fin como titular de potestades constituyentes.

Respecto al Estado, no debe olvidarse que siendo él una sociedad o agrupación natural (al igual que la familia, la escuela, el gremio, etc.) posee un fin propio (al igual que aquéllos): tal fin no es otro que el bien común (temporal) de la sociedad política, es decir aquella perfecta suficiencia de vida, o conjunto de condiciones sociales, que permita a todos y a cada uno de los miembros de la comunidad su plena realización. Si cada una de dichas sociedades o agrupaciones naturales posee fines propios, lo adecuado para el debido orden de la organización de la sociedad política estatal está en el estructurar un justo equilibrio de las actividades de ellas, para así conseguir la satisfacción de las necesidades de cada una por quienes corresponde. A ello tiende precisamente el llamado principio de subsidiariedad (o principio de especificación competencial), en virtud del cual lo que corresponde a una agrupación natural (familia, escuela, gremio, municipio, estado, etc.) debe ser por ella realizado, no sólo como facultad sino también como un verdadero deber. Y ello deriva de un principio elemental: "así como no es lícito quitar a los individuos y traspasar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e iniciativa, así tampoco es justo, porque daña y perturba gravemente el recto orden social, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden realizar y ofrecer por sí mismas, y atribuirlo a una comunidad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, en virtud de su propia naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos" (Pío XI, *Quadragesimo*

Este órgano estatal —Presidente de la República— ha sido habilitado por el ordenamiento constitucional con las potestades jurídicas necesarias para que pueda realizar su función, la cual, básicamente y si se atiende a cuanto dispone la CP 1925 art. 60 y 71 (DL 527/1974 arts. 7 y 9), concierne a todo cuanto diga relación con la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior, actuando para obtener tales logros siempre de acuerdo a Derecho, es decir, “de acuerdo con la Constitución y las leyes”<sup>2</sup>, fines u objetivos que hoy día han sido ampliados como veremos luego, considerando la evolución de las instituciones y de las necesidades sociales<sup>3</sup>.

---

*anno*, parágr. 79); sólo en la medida que las comunidades naturales menores no puedan cumplir sus deberes propios e inherentes, es que viene el papel subsidiario, supletorio, de la agrupación o comunidad mayor, y especialmente el Estado, a fin de lograr la satisfacción de las necesidades que aquéllas hubieran debido proveer. Sobre ello y para mayores precisiones vid. entre otros, J. Messner, *Ética social, política y económica*. Rialp. Madrid, 1967, 331-343 y 949-955; L. Sánchez Agesta, *Los principios cristianos del orden político*. IEP Madrid, 1962, 79-140; entre nosotros, para una breve aproximación al tema, H. Riesle, *Derecho de propiedad privada, bien común y principio de subsidiaridad*, en esta Revista 15 (1974) 49-54.

<sup>2</sup>Ello venía ya de la CP 1833, que en sus arts. 59 y 81 disponía precisamente lo mismo. Junto al art. 4 CP 1925 (hoy AC art. 6), 72 n.º 2, y algunas otras disposiciones, configuran tales normas el llamado “principio de la legalidad administrativa”, básicamente en su vertiente relacional (el obrar de la Administración; vid. sobre esto nuestro, *La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República*, en LICOR espec. 178-180); en su vertiente organizativa (el ser de la Administración) este principio arranca de la reserva legal (materia propia de ley) que establece el art. 44 (n.º 5 y 4) CP 1925 (“Sólo en virtud de una ley se puede: 5.º Crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones;...”, y su n.º 4 “Aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública...”). En la CP 1833 espec. art. 37 n.º 10, (idéntico al actual 44 n.º 5): vid. los problemas que acarrecara su aplicación durante el s. 19 en Hunceus *cit.*, t. 183 y 237-241.

<sup>3</sup>Estas funciones previstas en 1833 correspondían ciertamente a dicha época, y si bien fue repetida en 1925 las funciones del administrador habían ya variado no poco. Con las reformas de 1971 los fines se amplían notablemente —en el texto, porque en la práctica hacia tiempo que ello era asunto de primordial preocupación— a aspectos que la CP 1925 no había previsto. Con una clara influencia italiana (Constitución de 27-12-1947, art. 3) la LRC 17398 (9-1-1971) dispondría (art. 10 n.º 16 CP) que “El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales,

La función administrativa que le ha sido confiada al Presidente de la República la realiza éste con, y por medio de, un complejo de órganos, destinados a la satisfacción concreta de las necesidades de la comunidad, y especialmente a través de la prestación de servicios que otorgan los llamados servicios públicos. Estos pueden revestir diversas modalidades, y estar articulados organizativamente de manera diferente. A este conjunto de servicios públicos suele denominársele —en términos generales— Administración Pública.

Esta Administración actúa en las tareas que le han sido encomendadas, por medio de poderes jurídicos, poderes que, de ordinario, se materializan, al ser puestos en movimiento, en decisiones llamadas actos jurídicos, y más precisamente actos administrativos<sup>1</sup>.

---

económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional” (inc. 2º); para agregar en el nº siguiente (art. 10 nº 17) que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República “El derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional. El Estado deberá remover los obstáculos que limiten en el hecho, la libertad e igualdad de las personas y grupos, y garantizará y promoverá su acceso a todos los niveles de la educación y la cultura y a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos, a través de los sistemas e instituciones que señale la ley” (inc. 1º). Con el Art. 2, en concordancia con la Declaración de principios del Gobierno de Chile (11-3-1974, parág. 11), se encuadra de modo más armónico y preciso técnicamente esta materia, al disponer su art. 2 que “El Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a la seguridad, libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”; su inc. 2º dirá “El Estado propenderá a la integración armónica de todos los sectores de la Nación. En consecuencia, se rechaza toda concepción de la sociedad inspirada en el fomento de antagonismos sociales”, y sus incisos finales agregan “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado la protegerá y propenderá a su fortalecimiento”. “El Estado reconoce a los grupos intermedios de la comunidad”.

Si emana de la sola voluntad —unilateral— de la Administración se denominarán actos administrativos, *proprie loquendo*; si emanan de un acuerdo de voluntades, una de las cuales —por lo menos— es la Administración, se llamarán —*lato sensu*— contratos de la Administración.

Los poderes jurídicos otorgados a la Administración por el ordenamiento constitucional y legal —Constitución, Ley<sup>5</sup>, DFL— y a través de los cuales realiza toda su actuación pueden ser: de relación: al originar vínculos intersubjetivos con los particulares, o con otros entes públicos (plano de ejecución); y de acción, en cuanto organiza el complejo orgánico de servicios con los cuales realizará la función que le ha sido impuesta (plano de organización).

Siendo nuestro interés estudiar ahora estos segundos a fin de indagar cómo ellos han sido actualizados a través de nuestra historia desde los comienzos del Estado constitucional chileno, valga referirse muy someramente a los primeros.

La Administración actúa en la realización de su función sobre la base de ciertos elementos, que pueden ser enunciados como competencia (esto es, poderes jurídicos), personal (algunos de los cuales, es decir, miembros de este personal, serán sus órganos), y medios materiales (vale decir, bienes: muebles o inmuebles). Viniendo aquí sólo la competencia para nuestra explicación, podríase ella describir como la habilitación jurídica para actuar, formulada expresamente delimitando territorio de aplicación, tiempo de su ejercicio, materia o contenido de aplicación, grado o jerarquía de ejecución, y fines de aplicación.

Dicha habilitación configura los llamados poderes jurídicos, que en su potencialidad son denominados potestades, es decir, la potencialidad o posibilidad jurídica de actuar por medio de decisiones jurídicas e imponer a través de sus disposiciones la realización de una determinada conducta, ya a un particular, ya a un agente público, ya a un ente privado, ya a un ente administrativo público. Tales potestades pueden ser configuradas como potestad de mando, esto es la posibilidad jurídica de imponer órdenes concretas, y que sean cumplidas; como potestad normativa, o sea la posibilidad jurídica de dictar normas subordinadas a la Constitución y a las leyes, por vía general, permanente, indeterminada, de concretización múltiple, tales como los actos reglamentarios, o las llamadas circulares; o bien, por vía particular, de efectos individuales, como los actos administrativos propia-

<sup>5</sup>Siendo los actuales DL actos del órgano legislativo —según el actual ordenamiento constitucional (DL 1-73; 128 y 527-74)— deben ellos entenderse incluidos en la expresión *Ley*.

mente tales<sup>5b1\*</sup>; y como potestad sancionadora, es decir, la posibilidad jurídica de imponer sanciones, sea a los agentes públicos (disciplinaria), sea a los particulares que entran en relación con la Administración y violan sus mandatos (correctiva)<sup>6</sup>.

Visto ello a modo de introducción entremos, pues, en materia.

<sup>5b1\*</sup>Omitimos especificar aquí lo concerniente a la contratación administrativa, que requiere de una mayor explicación para el mejor entendimiento de su encuadre sistemático dentro de la actividad relacional de la Administración; vid. al respecto nuestro *La contratación administrativa, un retorno a las fuentes clásicas del contrato*, en ADA II (1977-78) 93-110.

<sup>6</sup>Sin perjuicio de la posibilidad, ciertamente, de recurrir el particular ante la jurisdicción para tutela de sus derechos, la única que está habilitada por la Constitución para decidir conflictos entre partes (cualquiera sea ella) de modo definitivo, diciendo el derecho al caso controvertido. Por expresa disposición constitucional las potestades jurisdiccionales (esto es aquellas que permiten a su titular juzgar contiendas entre partes con fuerza de cosa juzgada) han sido confiadas "exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley", estableciéndose además (art. 80) que "Ni el Presidente de la República, ni el Congreso, pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos". De allí que no quepa afirmar en Chile que la Administración —ni su jerarca máximo, el PR, ni mucho menos las administraciones a él subordinadas (centralizadas) o con él coordinadas (descentralizadas) — pueda detentar potestades jurisdiccionales; si una ley se las diese tal ley sería por ese hecho inconstitucional, y susceptible de ser declarada tal, según la acción y en la forma que la propia CP ha previsto (art. 86 inc. 2º). Por lo demás, la disposición del art. 80 CP 1925, referido, está dentro de toda la tradición constitucional chilena: vid. v. gr. Reglamento constitucional provisorio (27-10-1812) art. XVII ("Queda el Gobierno inhibido de todo lo contencioso"); CP 1818 (8-8-1818) tít. IV, cap. II art. 1º ("No podrá —el Poder Ejecutivo— intervenir en negocio alguno judicial, civil o criminal contra persona alguna de cualquiera clase o condición que sea, ni por la vía de apelación, ni alterar el sistema de Administración de Justicia..."); ya el Proyecto de Correa de Saa (2-9-1817), denominado "Plan de Hacienda y de Administración Pública", contemplaba de modo palmario igual idea: "art. 138. El gobierno se desprende del poder judicial... Una sentencia definitiva, en que se decida de la vida, hacienda o libertad del ciudadano en particular, sólo corresponde a los Tribunales de Justicia" y tít. V cap. III art. 15 ("La Cámara —de Apelaciones— conocerá, como hasta aquí, en todo juicio entre partes, aunque sea gubernativo, siempre que se haga contencioso..."); CP 1823 (29.12.1823), tít. III art. 19 ("Se prohíbe al Supremo Director: 3. Conocer en materias judiciales, ni a pretexto de policía, gobierno u otros motivos"); en el proyecto de constitución federal presentado a la legislatura el 1.12.1826 se disponía en su art. 91 que el Ejecutivo Nacional "No conocerá en materias judiciales bajo de ningún pretexto", norma que la CP de 1828

Si se atiende a lo que *la Constitución de 1833* señala respecto a la organización administrativa, y el enfoque bajo el cual encara el administrar esa república en forma, pudiera parecer un tanto paradójal lo escueto que es ella en sus diversas disposiciones respecto de esta materia.

En efecto, dentro de su articulado podría decirse que el problema organizativo del administrar el Estado aparece no estructurado de modo coherente y sistemático, sino desperdigado en disposiciones breves y repartidas entre materias muy distintas.

Es así que el término mismo "administración pública" no aparece sino una escasa vez al expresar su art. 37 que "Sólo en virtud de una ley se puede: 2. fijar anualmente los gastos de la administración pública". No obstante dicha parquedad es posible, sin embargo, deducir del contexto de sus numerosas disposiciones una forma organizativa del administrar el Estado.

De acuerdo con lo dispuesto por el art. 59 *CP* 1833, la tarea de administrar el Estado corresponde al Presidente de la República, agregando el art. 81 que su autoridad, en tal sentido, "se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, i la seguridad exterior de la república, guardando i haciendo guardar la Constitución i las leyes"<sup>7</sup>. El la ejerce a través de depar-

---

(8.8.1828) establecería idéntica en su art. 85 N° 3; finalmente, la *CP* 1833 (25.5.1833) dispondría en su art. 108 la misma disposición que retomaría como art. 80 la *CP* 1925.

<sup>7</sup>Valga señalar que la segunda frase ("...y su autoridad") es copia casi textual de la Constitución española de 1812 (art. 170), en cuya comisión redactora participaron dos criollos, Fernández de Leiva y Riesco Puente. Es interesante observar que este art. 81 (repetido, salvo ligera variante, por el art. 71 *CP* 1925) habla de que al *PR* le "está confiada la administración i gobierno del Estado", utilizando con mucha probabilidad en sinonimia ambos términos; con el objeto de conocer el pensamiento de la doctrina de la época, vid. J. Huneeus Zegers (*La Constitución ante el Congreso* (2 vols.), 2ª ed. Imprenta Cervantes, Santiago, 1891, vol. II 6 ss.), quien señalaba al respecto que siendo en sí diferentes, implican dos actividades diversas: gobernar comprendería "la dirección superior de los intereses generales del Estado, tanto en el interior como en el exterior", en tanto "a la administración corresponde el cumplimiento regular de los servicios públicos destinados a concurrir a la ejecución del pensamiento

tamentos ministeriales (art. 81) por medio de colaboradores inmediatos, los llamados Ministros del despacho, y asesorado por un Consejo de Estado (arts. 102-107) 8. En lo que se refiere al gobierno y administración interior del país (arts. 115-121), lo realiza el Presidente

---

del Gobierno, y a la aplicación de las leyes de interés general", ciertamente habiendo de actuar el PR en ambas actividades "guardando i haciendo guardar la Constitución i las leyes". Así, Huneeus afirmará que el PR gobierna el Estado por sí, en unión con sus Ministros y lo administra por medio de sus Intendentes, sus agentes naturales e inmediatos, y por medio de los subalternos de éstos; y agregaría "La misión de gobierno, que implica y supone dirección, puede perfectamente centralizarse... La centralización gubernativa es condición indispensable de todo Gobierno bien organizado... La misión de la administración, que implica y supone acción, ejecución, no debe centralizarse, y es menester repartirla por la fuerza misma de las cosas".

Debe recordarse que la CP 1833 concibe al PR como un órgano revestido de enorme poder, especialmente para imponer la normalidad a despecho de agitaciones y desórdenes, generando incluso el Poder Judicial (a través del nombramiento de los magistrados a propuesta del CE) y al Poder Legislativo (a través del sistema de calificación de electores). Para una aguda visión de la institucionalidad de la época vid. F. Silva Vargas, *Historia de Chile*. Edit. Universitaria, Santiago, 1976, vol. 3, 533 ss.

8 Los "ministros del despacho" —terminología hispánica dieciochesca, "secretarios del despacho"— en la visión de la CP 1833 eran "los jefes superiores de los departamentos en que se agrupan los diversos ramos o servicios de la Administración" (A. Roldán, *Elementos de derecho constitucional de Chile*. 2ª ed. Imprenta Barcelona, Santiago, 1917. 441). Con fecha 1.2.1837 se dictaría la primera ley de ministerios, que preveía los de Interior (Relaciones Exteriores y Policía), Justicia (Culto e Instrucción), Hacienda (con todo lo relativo además a economía, minería y agricultura), y Guerra (y Marina); una ley de 15.2.1837 determinaría el régimen de ingreso en los cargos de los departamentos ministeriales; por bs de 4.7.1838 se fijarían formas que observar en el despacho de los negocios ministeriales. En 1853, ley de 9 de agosto, se establecería la dotación de los ministerios, la cual comprendería 1 Oficial Mayor (actual subsecretario), 2 ó 3 Jefes de sección, 2 ó 3 Oficiales de número (empleados), y 1 ó 2 personal de servicio.

Debe advertirse que a pesar de este esquema de la CP 1833, a apenas algunas semanas después de su promulgación aparece —por decreto de julio de 1833, que regulaba su funcionamiento— el "consejo de ministros", cuerpo que tomaba acuerdos por mayoría, los cuales podían no ser ejecutados por el titular de un departamento ministerial si no estaba de acuerdo en algo específico que afectara su ramo.

Respecto al CE nos remitimos, en estas notas, a O. Del Barrio, *Notas sobre la institución del Consejo de Estado en Chile*, en RDP 19/20 (1977) 191-229.

de la República a través de sus agentes naturales e inmediatos, denominados Intendentes, a cuyo cargo estaría el gobierno superior de cada provincia que componía la República<sup>9</sup>. En lo concerniente al gobierno y administración local, la Constitución preveía las Municipalidades (arts. 122-131)<sup>10</sup>.

Junto a este esquema la Constitución preveía un organismo administrativo —con competencia material específica— cual era la Superintendencia de educación pública (art. 154), encargada de la inspección de la enseñanza nacional, y su dirección bajo la autoridad del Gobierno<sup>11</sup>. Es necesario también señalar que desde 1832 (decreto de 28 de abril) existía una junta de beneficencia y salud pública (tanto central, en Santiago, como provinciales), cuerpo colegiado encargado de una multiplicidad de materias, tales como la vigilancia de los establecimientos de beneficencia, de hospitales, cárceles, cementerios, casas de expósitos, y de corrección, e incluso con competencias de policía de salubridad, ornato, etc.<sup>11bis</sup>.

<sup>9</sup>A la época de 1833 los intendentes se regían por la Ordenanza General de Intendentes de 1803 (en vigor en Chile a esa época por disposición de O'Higgins: por acuerdo del Senado (31.8.1821) y aprobado por aquél (10.9.1821), vid. Boletín de las leyes i decretos del Gobierno, 1821-1822, 129-149); sólo en 1844 se dictaría la primera ley de arreglo del régimen interior (10 de enero), ley complementaria de la CP 1833. La CP contemplaba además del intendente —como agente directo del PR en el ámbito territorial— a los gobernadores, a los subdelegados y a los inspectores, dependientes del departamento ministerial del Interior.

<sup>10</sup>Formadas por alcaldes y rejidores, bajo la dirección del Gobernador, que es el jefe superior de las municipalidades de los departamentos, y que será presidente de la que exista en la capital (art. 127).

<sup>11</sup>Es cierto que sólo vino a tener vigencia práctica esta disposición con la dictación de la ley de 13.1.1879 —ley general sobre instrucción secundaria y superior— que crea (art. 6) para tal efecto un "Consejo de Instrucción". que tendría la "superintendencia de la enseñanza costeadá por el Estado"; no obstante los términos de la CP (art. 154) y de la ley referida, se trataría, en verdad, de un organismo dependiente del PR bajo su poder jerárquico.

<sup>11bis</sup>Ya O'Higgins, por decreto de 30.7.1822, había creado "tomando en consideración el gravísimo negocio de la salud pública y preservación de epidemias en todo el territorio del Estado", una Junta Suprema de Sanidad, con asiento en Santiago, cuerpo colegiado que tendría por misión ocuparse de la organización general "del importante ramo de la salud pública" formando un reglamento general, y de la fiscalización sobre boticas y hospitales, ocupándose también del "aseo i limpieza pública i

De este conjunto de breves disposiciones podría resultar el siguiente cuadro dando cuenta del panorama que la CP 1833 establecía en su aspecto de organización de la Administración de la República:

una esfera administrativa funcional centralizada	{	ejecutiva	{	Presidente de la República (59-83) y ministros (84-101)
				De gobierno y administración interior (intendentes, gobernadores, etc.) (115-121)
		consultiva		Consejo de Estado (102-107)
una esfera administrativa territorial igualmente centralizada				Municipalidades (122-131)

A pocos años de la vigencia de la Constitución, y teniendo presente la política de fomento tanto intelectual como del comercio, la industria, la agricultura, y la minería, llevada a cabo por los diversos gobiernos de la época pelucona (1831-1861) y continuada después por sus sucesores, aparecía la necesidad de que el Estado asumiera determinadas tareas específicas por medio de la Administración, ya no a través de los departamentos ministeriales mismos que existían en número reducido, sino de organismos separados de ellos — e incluso, sólo órganos— pero dependientes y bajo el poder del propio Presidente de la República y ministro del ramo.

Es así como desde muy pronto va naciendo una serie de organismos o servicios con dicho carácter que van cumpliendo funciones de prestación de servicios, o funciones de apoyo a la labor estatal en sus cometidos de gobierno, o de control de ciertas actividades de

---

privada”, debiendo promover eficazmente “el beneficio de la vacunación”. Su integración era en extremo heterogénea (jefe de la policía urbana, un parlamentario (de la Convención preparatoria), el Obispo de la diócesis (o un eclesiástico en su defecto), un magistrado de la Cámara de Justicia, dos médicos, dos vecinos de la capital, y dos literatos instruidos en ciencias naturales y físicas) presidiéndola el Director Supremo (o un representante por él designado). Vid. *Boletín, cit.*, 267-269.

los particulares. De este modo cabe mencionar, v. gr. la Dirección de Caminos, canales, puentes y calzadas (L de 17.12.1842), desempeñada por una junta establecida en cada provincia y por un cuerpo de ingenieros; la Dirección de Estadística, el auxiliar más necesario al gobierno en la carrera de las reformas, como se dijera a la época (L de 17.9.1847)<sup>12</sup>, la Dirección de Correos (L de 16.8.1854), etc.; del mismo modo se crea el cargo de Inspector de Oficinas Fiscales (L de 20.10.1852) con el objeto de velar por el arreglo y cuidado de las oficinas públicas, y el exacto cumplimiento de los deberes y obligaciones de los oficiales públicos, sometiéndolas a un régimen común, reduciendo el eventual personal innecesario y corrigiendo sus abusos.

Junto a estos entes u organismos dependientes aparecerán otros tipos de servicios o corporaciones o cuerpos que bajo la dirección, o patronato, del Presidente de la República, van a asumir funciones públicas. Tal vez la más importante de esas creaciones es la de la Universidad de Chile (L de 19.11.1842), "cuerpo encargado de la enseñanza, i el cultivo de las letras i ciencias en Chile" (art. 19), cuyo patrono será el Presidente de la República "i vice-patrono el Ministro de Instrucción Pública" (art. 20), y que se gobernará ("dirigida y gobernada") por un Rector con su consejo ( en claustros ordinarios y plenos) (arts. 5 y 21), a quicnes toca reglar "los objetos pertenecientes al cuerpo en común" (art. 21 inc. 19).

Aparecen también entidades que agrupan a profesionales que prestan labores o funciones públicas, tales v. gr. el Cuerpo de ingenieros civiles (L de 1.10.1845), cuyos integrantes son de nominación del Presidente de la República, y el Cuerpo de ingenieros de minas (L de 25.10.1854), al que dado el auge de las actividades mineras de la época, le fue confiado velar por la observancia de las leyes y ordenanzas de minería.

Con la *dictación del Código Civil*, y a partir de su vigencia (1.1.1857), aparece dentro del ordenamiento organizativo público la personificación, y una aparente nueva categoría, esto es lo que su art. 547 inc. 2º llama "establecimientos que se costean con fondos del erario"<sup>13</sup>, que

<sup>12</sup>Propiamente *Oficina de Estadística* (art. 1), la cual estaría "bajo la inmediata inspección i dependencia del ministerio del Interior" (art. 7).

<sup>13</sup>La CP en su art. 82 Nº 21 ya contemplaba esta categoría, al especificar como atribución especial del PR la suprema inspección sobre "todos los

según dicha disposición podrían ser o corporaciones o fundaciones de derecho público, y que se regirían por leyes y reglamentos especiales, no siéndoles aplicables las normas que el referido Código preveía para las personas jurídicas en su Libro I, título xxxiii (arts. 545-564)<sup>14</sup>.

---

objetos de policía i todos los establecimientos públicos”, “conforme a las particulares ordenanzas que los rijan”. Por su parte, el art. 128 también contemplaba estos establecimientos, pero a nivel municipal: “Corresponde a las Municipalidades en sus territorios: 3. Cuidar de las escuelas primarias i demás establecimientos de educación que se paguen con fondos municipales. 4. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de espósitos, cárceles, casas de corrección i demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban”.

<sup>14</sup>cc art. 547: “Las sociedades industriales no están comprendidas en las disposiciones de este título: sus derechos y obligaciones son reglados, según su naturaleza, por otros títulos de este Código y por el Código de Comercio”. Su inc. 2<sup>o</sup> agrega: “Tampoco se extienden las disposiciones de este título a las corporaciones o fundaciones de derecho público, como la nación, el fisco, las municipalidades, las iglesias, las comunidades religiosas, y los establecimientos que se costean con fondos del erario: estas corporaciones y fundaciones se rigen por leyes y reglamentos especiales”. También el art. 2497 referente a la prescripción habla de los entes personificados de derecho público, hablando propiamente del “Estado”, pero agregando una terminología diferente a la usada en el inc. 2<sup>o</sup> del art. 547, a saber “los establecimientos y corporaciones nacionales”.

Debe recordarse que fue el cc chileno el primero que reguló de modo sistemático las personas jurídicas, dedicándole un título completo. Sólo el cc de Austria (811) había anteriormente hecho alusión a ellas pero brevemente. Bello centuaría su concepción en la dicotomía “corporación-fundación” (art. 545), de raigambre medieval (*universitas personarum, universitas rerum*), y en la perspectiva de la ficción (“Se llama persona jurídica una persona ficticia...”). Esta idea de la ficción (*persona ficta et repraesentata* en la expresión de Baldo) fue creación canonista de Sinibaldo dei Fieschi, célebre doctor boloñés *in utroque iuris*, discípulo de Azo y Acurcio, quien en 1243 sería elegido Papa (Inocencio iv). De su aplicación canónica, en la Iglesia, pasaría al dominio civil, donde Bartolo (s. xiv) dirá expresivamente “*universitas... proprie non est persona; tamen hoc est fictum positum pro vero, sicut ponimus nos iuristae*”. (Sobre ello baste en estas notas indicar, entre otros, F. Ruffini, *La classificazione delle persone giuridiche in Sinibaldo dei Fieschi (Innocenzo iv) ed in F. C. von Savigny*, en *Scritti giuridici minori* (2 vol.) Giuffrè. Milano. 1936. II 5-90; P. S. Leicht, *Storia del diritto italiano* (il diritto privato). Parte Prima. Giuffrè. Milano. 1960 (rist.) 103-125; M. Roberti, *Svolgimento storico del diritto privato in Italia* (2<sup>a</sup> ed.) 2 vol. Cedam. Padova. 1935, vol. I, 240-288; también G.

Entre tales entidades se contaban ciertas instituciones de beneficencia, y también de instrucción. Ellas se caracterizan, según el cc, por el carácter público de su patrimonio (costeado con fondos del erario), y un régimen jurídico de corporación o fundación de derecho público previsto por una normativa legal especial, que hacía excluir la aplicación del derecho privado a su respecto (art. 547, inc. 2º).<sup>15</sup>

También aparecerán por aquella época organismos que ya asumen

---

de Lagarde. *La naissance de l'esprit laïque au déclin du moyen âge* (5 vol). Nauwelaerts. Louvain-Paris, I (1956) 152 ss.; II (1958) 66 ss.; para el principio asociativo en lo público (il comune) F. Calasso, *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medievale* (2ª ed. rist). Giuffrè. Milano. 1965, 93-152. La idea de establecimientos que se costean con fondos del erario que en el art. 547 inc. 2º aparece como ejemplo de personas jurídicas de derecho público) parecería que tiene su origen en Bello en el cc francés (code napoléon) art. 2227. Por último, recuérdese que Bello hacía sinónimos Nación y Estado, por lo cual la referencia a la primera en el cit. art. 547, inc. 2º debe entenderse al Estado persona jurídica tal como v. gr. se refiere derechamente al Estado en el art. 2497 al hablar de las reglas relativas a la prescripción: en Chile, pues, el Estado es entendido ya en aquella época como persona jurídica. según Bello, y en circunstancias que recién nacía por aquel tiempo en Alemania la célebre discusión sobre tal punto (es decir, si el Estado podía ser persona jurídica). (Vid. sobre esto último, entre otros, B. Eliachevitch, *La personnalité juridique en droit privé romain*. Sirey. Paris. 1942, app. 350-373; F. Battaglia, *El dogma de la personalidad jurídica del Estado*, en Estudios de Teoría del Estado. RCEB. Madrid, 1966, 71-124).

<sup>15</sup>Aparece también en la misma disposición (cc art. 547) el Fisco, si bien con una caracterización que evidentemente no aparece técnicamente adecuada, pues habla de él como una corporación o fundación de derecho público; el fisco ha de entenderse que es la persona jurídica estatal misma, esto es —dentro de la perspectiva de la época— el Estado en cuanto sujeto patrimonial, capaz de adquirir derechos patrimoniales y de contraer obligaciones. Von Bähr (*Der Rechtsstaat*. Kasel. 1864), diría que la autoridad política con el fisco está en la misma relación que un individuo con su bolsillo, retomando una expresión de Lucas de Penna —famoso publicista del siglo XIV— "*fiscus... id est saccus in quo reponuntur pecuniola mea*". Es la aplicación simple de la teoría del fisco, cuyos orígenes se remontan al derecho romano, fue perfeccionada por el derecho medieval, y atravesando los siglos llegaría por la vía hispánica-indiana a nuestro propio derecho. Vid. sobre el fisco nuestro *La teoría del fisco como vinculación privatista del príncipe* en RDP 12 (1971) 63-95, más ampliamente en *Legalidad y arbitrariedad del poder administrador*. Edit. Jurídica de Chile (en prensa).

la preocupación de ciertas materias que exceden la primitiva visión de la CP 1833: se crea la Caja de Ahorros de Empleados Públicos (L. de 19.6.1858), que posteriormente se transformará, bajo tuición estatal (L. de 22.8.1861); pocos años antes aparecía también la Caja de Crédito Hipotecario (L. 29.8.1855), organismo con fines crediticios a largo plazo sobre la base de garantías de carácter inmueble: se caracterizaría su organización por asumir su dirección un Consejo de Administración, compuesto por un Director (de nombramiento presidencial) y 4 miembros (2 de nombramiento de la Cámara de Diputados y 2 del Senado).

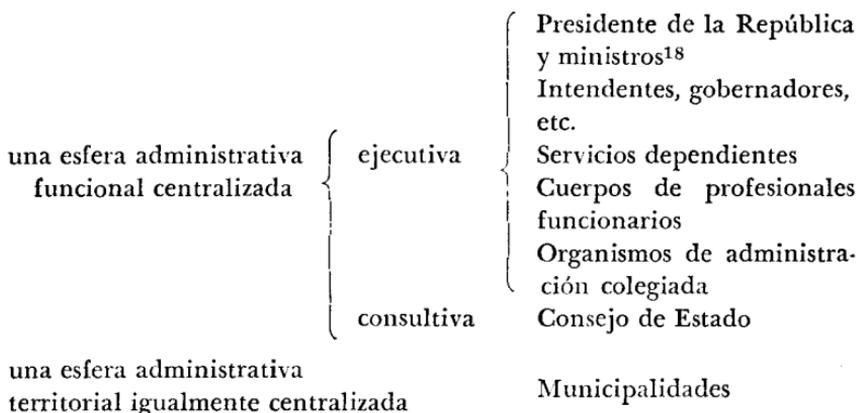
Se dicta también por aquella época (8.11.1854) la primera ley de municipalidades, con una perspectiva, que era la de la Constitución, tendente a hacer revivir el desarrollo local, asociando al municipio en el mejoramiento administrativo y social de la República, y confiándosele la gestión de los servicios locales, si bien bajo la dirección del poder central, en una concepción que hoy diríamos desconcentradora más que de descentralización<sup>16</sup>.

En fin, se seguirán creando nuevos organismos, "servicios dependientes", con el objeto de realizar de modo más eficiente las nuevas tareas siempre crecientes que iba asumiendo el Estado. Así, dependientes del Ministerio de Hacienda (dividido en dos secciones, Aduanas y Rentas) se pueden mencionar, entre otros la Dirección del Tesoro, la Dirección de Contabilidad, y la Dirección de Aduanas (L. de 22.12.1875) a las que se unía la antigua Casa de Moneda (a cargo de un Superintendente) que databa de la época indiana (1749); en 1902 se agregaría a ellas la Dirección de Impuestos y Crédito Público. En 1888 aparecería la Dirección de Obras Públicas (L. de 27 de enero), dependiente del recién creado Ministerio de Industria y Obras Públicas (L. de 21.6.1887): luego, el Consejo Superior de Higiene (16.9.1892), órgano colegiado asesor, dependiente del Ministerio del Interior en materia de higiene pública. Aparecerá, también, la Caja de Crédito Salitrero (L. 1992, 27.8.1907) que, como los organismos de su nombre, es administrada por un cuerpo colegiado, Consejo, y bajo un órgano ejecutivo, el Director; por último, en 1918 (L. 3371, 10.5.1918) se crearía la Dirección General de Especies Valoradas, encargada tanto de la fabricación de billetes fiscales y especies

<sup>16</sup>A pesar de la personificación jurídica pública que les atribuía el CC (art. 547, inc. 2º).

valoradas como de la adquisición y reparto de lo necesario para proveer de especies muebles a las oficinas fiscales para su consumo<sup>17</sup>.

Recordando el esquema anterior, podría entonces completarse diciendo que dentro de la concepción del constituyente de 1833, y el desarrollo posterior a través de la ley hasta fines del siglo XIX y comienzos del actual, el sistema de la organización administrativa pública en Chile presentaba el siguiente aspecto:



<sup>17</sup>Sobre el aumento de las denominadas Direcciones Generales, verdaderos servicios dependientes, durante la segunda mitad del siglo XX, su finalidad originaria y la posterior alteración de sus fines primitivos, es de interés el dictamen de 4.8.1896 del Fiscal del Tribunal de Cuentas, Valentín Letelier: "La creciente complicación de los servicios públicos impuesta por las nuevas necesidades de la cultura nacional, ha puesto al Gobierno en estado de impotencia para administrarlos debidamente. Por esta causa, de años atrás se ha venido substrayendo de manos del Gobierno ramos especiales de la administración, instituyendo direcciones para atenderlos. Los correos, las obras públicas, los caminos, los telégrafos, la instrucción, las prisiones, las tierras fiscales, la higiene, etc., son ramos que el Gobierno dirigió antes por sí mismo y que desde hace cincuenta años se han venido confiando sucesivamente a instituciones independientes. De esta manera, esto es, de una manera espontánea se ha operado insensiblemente en la organización del Estado chileno, una evolución de carácter radical, se han separado más y más las funciones administrativas de las políticas, y dejando el Gobierno en manos del Presidente de la República, se ha confiado la administración a órganos especiales" (*Dictámenes*. Impr. La Ilustración. Santiago, 1924, -140); lo que significaría que —agrega Letelier— no obstante dicha transformación jurídica, de hecho el PR preten-

*La Constitución Política de 1925* no alteraría sustancialmente el marco organizacional de la Administración, salvo en cuanto que no contemplaría el CE, que desaparece. Debe, sí, señalarse la distinta estructuración del régimen de administración interior (arts. 93-106) que establece sobre la base de una administración provincial (Intendente-Asamblea Provincial) y comunal (Municipalidad: alcalde-regidores), pero que por la no creación de las citadas Asambleas careció de la originalidad prevista; tampoco prosperó significativamente la paulatina descentralización del régimen administrativo interior que dispuso el art. 107, y que habría sido un importante instrumento para el armónico desarrollo del país de haberse concretado. Sí se concretó, en cambio, la descentralización territorial que significó la Administración local con verdadera autonomía y representación comunal.

A la estructura organizativa de la Administración que hemos venido viendo<sup>18b1\*</sup>, la evolución de las necesidades sociales vendría a

---

diera, junto con los ministros, seguir preocupándose hasta de los menores detalles administrativos, dilatando los asuntos y entorpeciendo de modo muy notable la marcha de los propios servicios (*ibidem*).

<sup>18A</sup> Los cuatro ministerios de 1837 la ley de reorganización de ministerios de 21.6.1887 agregaría 3 más: aparece RREE y Culto (ya independiente), Marina se segrega del de Guerra (si bien ambos son servidos por un sólo titular), y el de Industria y OOPP (lo concerniente a colonización pasaría por L de 22.11.1888 al de RREE cit.). Esta ley junto con determinar el orden de precedencia de las secretarías ministeriales (art. 1) crea el cargo en cada una de ellas de "subsecretario" (art. 13) a quien se le confiere la calidad de "Jefe de la respectiva oficina", teniendo "la responsabilidad del servicio interno" de cada ministerio; en 1889 (L 1296) se dividiría Justicia e Instrucción Pública en dos ministerios.

<sup>18b1\*</sup> Debe señalarse que el 5-12-1927 se publicaba el DFL (Interior) 7912, usualmente llamado "ley de ministerios" (incluso actualmente vigente, con las modificaciones correspondientes), que vino a estructurar los departamentos ministeriales con sus atribuciones respectivas, y estableciendo 9 ministerios (Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Educación Pública, Justicia, Guerra, Marina, Fomento, y Bienestar Social). Este ordenamiento delegado (art. 3º) señalaría que el ministro, como representante del PR, es el jefe inmediato de todos los servicios y funcionarios públicos dependientes del Ministerio.

El orden de precedencia de los ministros fue determinado por este DFL 7912 cit. (Con posterioridad, el DFL (Interior) 3612 (6-8-1930) habilita al PR para que por DS señale el orden de precedencia a que se refiere el art. 66 CP 1925 sin que ello altere obviamente (pues que se trata del solo efecto

agregar básicamente dos órdenes de organismos o entidades, las llamadas "instituciones semifiscales" y las "empresas fiscales".

En efecto, con el movimiento social de comienzos del presente siglo y la dictación por los años 1920/25 de la llamada legislación social, aparecieron instituciones destinadas a ejecutar toda la política social de seguridad cubriendo los riesgos de enfermedad, invalidez, cesantía, vejez o muerte. Estos organismos tuvieron reconocimiento constitucional en 1943, a través de la LRC 7727 (23 noviembre de 1943) que los denominó "instituciones semifiscales", consagrándolos en el art. 45 inc. 3º de aquel entonces; siendo su jerarca de la confianza exclusiva del Presidente de la República, quien ejerce la supervigilancia sobre el organismo a través del Ministro del ramo, no dependiendo jerárquicamente de este último, pues no le está subordinado. Son ellos servicios personificados, no integrantes de la Administración centralizada, dotados de autonomía jurídica, siendo sus fondos apor-

---

de subrogación presidencial) el orden establecido por la ley de ministerios); para el actual orden —con las agregaciones posteriores a 1927— vid. DS (Interior) 5802, de 24-10-1942.

Ha de recordarse que la subrogación de los ministros entre sí se efectuaba según tal orden de precedencia, fijado por DFL 7912, pero ello ha sido hoy modificado por DL 1028 (28-5-1975), que ha dispuesto que al ministro le subroga el subsecretario, y en caso de haber varios de éstos, lo hará el más antiguo, y si coincidieren, el que precede en el nombramiento (art. 2 letra a); para el caso del ministro de Defensa Nacional, su subrogación se efectúa por el Oficial General más antiguo (de Ejército, Armada o Fuerza Aérea), que preste servicios en Santiago, y dependa de dicho Ministro (DL 1486 (16-6-76) art. único).

Cabe señalar, también, que el art. 17 de este DFL 7912 (1927) ha establecido la tramitación que habrían de seguir los decretos (modo jurídico de expresión de las potestades normativas presidenciales), órdenes las cuales —según la CP 1925— "deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo, y no serán obedecidas sin este esencial requisito" (norma que es la copia casi textual del art. 86 CP 1833, y cuyo origen no es otro que la CP 1822 (art. 132), que pasara incluso a la de 1828 (art. 85 nº 8), principio derivado de la responsabilidad ministerial).

Este DFL 1912 ha sido modificado variadas veces en la referente a la citada configuración ministerial, llegando en la actualidad (1978) a 16 el número de Ministerios (Interior, RREE.; Economía, Fomento y Reconstrucción; Hacienda; Educación Pública; Defensa Nacional; Obras Públicas; Agricultura; Tierras y Colonización; Trabajo y Previsión Social; Salud Pública; Minería; Vivienda y Urbanismo, Transporte y Telecomunicaciones, y Secretaría General de Gobierno).

tados tanto por el Estado como por las cotizaciones de seguridad social que los funcionarios y trabajadores efectúan en ellas con el objeto de obtener las coberturas de sus respectivos estados de necesidad, y dotados de medios materiales propios de actuación<sup>19</sup>.

El paso de un poder ejecutivo cautelante de las garantías individuales a un ejecutivo transformado ya en un verdadero Poder Administrador, interviniendo en la actividad de los particulares con criterios configuradores de un nuevo equilibrio social, originará además de los órganos denominados clásicamente servicios públicos, servicios o entidades de tipo industrial y/o comercial prestadores de bienes y/o servicios, los que adoptarán una estructura especial: serán las llamadas "empresas estatales", o también "empresas públicas", que el artículo 45, inc. 3º, luego de la reforma de 1943 cit., denominara "empresas fiscales".

A estos dos tipos de entes u organismos, que se caracterizan por la autonomía con que han sido dotados por el legislador, habría de agregarse un tercer grupo de entes que poseen en común sólo el hecho de estar dotados de un grado de autonomía especial, diferente de aquella con que han sido provistos los citados entes (es decir, las "instituciones semifiscales" y las "empresas fiscales"): de allí la necesidad de efectuar la debida distinción. La especificidad propia de esta tercera categoría radicaría en una autonomía mayor de aquella de que gozarían las llamadas "instituciones semifiscales", en cuanto no les son aplicables las normas de limitación o prohibición que a ellas les afectaban (art. 106 L 10.313 de 28.5.1952, en relación con art. 69 L 11.764, de 27.12.1954). Entre tales entes dotados de autonomía especial se encontraban —en aquel tiempo— la Corporación de Fomento de la Producción, la Línea Aérea Nacional, y organismos hoy o bien desaparecidos o bien integrados en otras entidades u organismos. Poco tiempo después se crearía otra entidad pública estatal, personificada, "de administración autónoma", empleando la terminología aplicable por el legislador a estos entes dotados de autonomía especial, tal el Servicio Nacional de Salud (L 10.383, de 8.8.1952, art.

<sup>19</sup>Esta reforma de 1943 —reforma primordialmente político-financiera— daría también raigambre constitucional a la cgr (art. 21, inc. 2º), creada en 1927, y otorgándole constitucionalmente su autonomía (que poseía antes sólo a nivel legal).

62 ss.), relacionado con el PR a través del Ministerio de Salubridad (actualmente Salud Pública)<sup>20</sup>.

Se ha entendido que también las Universidades estatales —Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado— formarían parte de esta categoría de entes públicos personificados dotados de autonomía especial (según sus estatutos orgánicos: DFL 1 (Educ.) de 8.6.1971, y DFL 2 (Educ.) de 21.12.1971, respectivamente).

Al término de esta evolución se encuentra, entonces:

una administración centralizada (bajo la personificación del Estado-Fisco)	{	Presidente de la República (60-70-71-72) ministros de Estado (73-78) Intendentes, gobernadores, etc. (88-94) Jefes de servicios dependientes (72-nº 8)
una administración personificada específicamente	{	funcionalmente  territorialmente
	{	instituciones semifiscales (45 inc. 3º) empresas fiscales (45 inc. 3º) organismos “de administración autónoma” municipalidades (101-106)

<sup>20</sup>El texto del art. 106 referido señalaba que tales entidades “serán organismos de administración autónoma”, administrándose conforme a sus estatutos y leyes orgánicas, y “no les serán aplicables los preceptos limitativos y prohibitivos contenidos en las leyes de carácter general que afectan a las Instituciones Semifiscales”, etc. En consecuencia, a las instituciones semifiscales, y a las empresas fiscales, la L 10343 vino a agregar estos entes de “administración autónoma”; tal autonomía básicamente —además de las características de la personificación, tales como patrimonio propio, autonomía normativa y de gestión, y vínculo de supervigilancia ejercido por el PR a través del ministro del ramo respectivo— radicaría en la fijación autónoma de las rentas de su personal, y en la exención de la fiscalización contralora sobre ella. Ello en la actualidad ha variado sustancialmente, en especial con la dictación del DL 249 (5-1.1974) Escala Unica de Sueldos, y del DL 38 (2-10-1973) y 1141 (14-8-1975) que amplían (ambos últimos) las potestades fiscalizadoras de la CGR.

De allí que CGR entienda hoy como organismos de administración autónoma a CORFO, y a las Universidades estatales (de Chile, y Técnica del Estado), y en alguna medida también a LAN (dados los términos del DFL

Pero este esquema más que revelar el criterio de “Administración Pública” que usaba el art. 45, inc. 3º y que restringía únicamente el término a los servicios centralizados, es descriptivo de lo que en verdad es la “Administración del Estado”, expresión que no consagraba la Constitución, sino que vino a ser formulada así por el Estatuto Administrativo (DL 338/60, art. 2º letra a) y 88 inc. 2º)<sup>21</sup>.

En consecuencia, y resumiendo, la Constitución de 1925 no consagraba ni clasificaba específicamente una organización administrativa; solamente mencionaba lo que llamaba “Administración Pública” entendiéndolo por tal a los servicios fiscales centralizados (esto es órganos ejecutivos, y servicios dependientes), y contemplaba —por la reforma de 1943— unos servicios públicos personificados, tales como las “instituciones semifiscales” y las “empresas fiscales”. En el plano territorial, consagraba la personificación de las “municipalidades”, encargadas de la administración comunal y constituidas por “regidores” de elección popular, cargos concejiles y de duración cuatrienal<sup>22</sup>.

---

(subs. Transportes minist. OOPP) 3 (20-9-1969), orgánico de Línea Aérea Nacional). Dada la actual reestructuración del sns ha de entenderse que este organismo pasará a ser un servicio dependiente del Ministerio de Salud Pública, o integrado a su propia estructura: vid., además, las Instrucciones presidenciales Nº 3100-203 (13-9-1976) sobre reestructuración ministerial.

<sup>21</sup>El art. 2º letra a) EA dispone que “Empleo público es la función pública, remunerada o no, que se realiza en cualquier servicio de la *Administración del Estado*, y que se especifica por su cometido”; por su parte, el art. 88 —referente a feriados de los empleados públicos— en su inc. 3º original (hoy sustituido) expresaba: “Para estos efectos (extensión del feriado según antigüedad) se considerarán como servicios todos los prestados por el empleado en cualquiera rama de la *Administración del Estado*” (cursivas nuestras).

<sup>22</sup>Cabe señalar que con motivo de la idea cada vez más acentuada en gobernantes y legisladores, de la necesidad de un desarrollo económico que fuere armónico y equilibrado en todo el país, y la entrada de la técnica de la planificación a nivel de organización estatal, fueron apareciendo paulatinamente entes territoriales de desarrollo regional (propriamente provinciales) a partir de 1958 (Junta de Adelanto de Arica), que, en general, con una vida más o menos lánguida por su carencia de fondos (salvo la cit. Junta), poco hicieron en la realidad de acción verdaderamente significativa para el progreso regional. Ellas serían disueltas en un proceso gradual (DL 575-74 art. 4º trans.) hasta quedar enteramente suprimidas al 31-12-1976: haría sola excepción la referida Junta, hoy Secretaría Ejecutiva de la Gobernación Provincial de Arica (DL 1612, de 10-12-1976),

Mas, por la vía legal (DFL 338/60) y jurisprudencial (dictámenes de la Contraloría General de la República)<sup>23</sup> fue posible elaborar una nueva estructura organizativa, dando cabida en el concepto de "Administración del Estado" a todos los denominados "entes autónomos", que habiendo sido creados por ley, eran irreducibles a las categorías enunciadas por la Constitución de 1925, aún con sus reformas de 1943, integrándolos —entonces— en la llamada "Administración descentralizada"<sup>24</sup>.

---

ente personificado territorial (más desconcentrado —según su LO— que descentralizado).

Sobre estas primitivas Corporaciones regionales de desarrollo, como se denominaron originariamente (Junta de Adelanto de Arica, L 13039 de 24-12-59 y modif. (esp. L 16813, de 6-5-68); Consejo de desarrollo de O'Higgins, L 16425, de 25-1-66; Comité programador de inversiones de Iquique y Pisagua, L 17314, de 25-7-70; Consejo de desarrollo de Colchagua, L 17318, de 1-8-70; Junta de desarrollo industrial de Biobío, Malleco y Cautín, L 17444, de 14-7-71; Consejo de desarrollo de Valparaíso y Aconcagua, y Corporación de desarrollo de Atacama y Coquimbo, ambas L 17564, de 22-11-71), y la escasa vitalidad que tuvieron (reserva hecha de la Junta de Arica) vid. O. Del Barrio, *Los organismos regionales de desarrollo en Chile*. Memoria de Prueba (dact.) Univ. de Chile. 1976.

<sup>23</sup>Especialmente D 65.338|63; ya en otros D, v. gr. 50.433|60, había cgr puntualizado que no eran sinónimos los términos "Administración Pública" y "Administración del Estado", ya que el 1º indicaba una especie, y el 2º un género. En efecto, el 1º era el vocablo empleado para describir o englobar los servicios fiscales, es decir aquellos que gozando de la personalidad jurídica Fisco, dependían directamente del PR, bajo su poder jerárquico (no teniendo patrimonio propio sino financiándose con los fondos del presupuesto fiscal, agregaría el D 65.241|61); el 2º en cambio, siendo genérico comprende todos los servicios o entes con que el PR desarrolla su función de administrar el Estado (como señalan los arts. 60 y 71 CP 1975). (Más indicaciones sobre esta jurisprudencia en nuestro *La Contraloría General de la República, ¿un factor imprevisto en el desarrollo institucional?* en prensa).

<sup>24</sup>En sus vertientes "funcional", comprendiendo los servicios o entes personificados (con autonomía), y "territorial" donde se integraban tanto las municipalidades como aquellas "corporaciones personificadas territoriales" (referidas en nota 22 precedente).

A este esquema, que comprende —según hemos ya señalado— entes personificados de tipo corporacional (Estado-Fisco = administración centralizada, instituciones (semifiscales, y dotadas de autonomía especial), empresas estatales, y municipalidades = todas tres administración descentralizada), preciso es agregar otro tipo de entes personificados, no ya corpora-

Es así como *en 1970*, por medio de la reforma constitucional de 23 de enero (LRC 17.284), *el constituyente* recoge el criterio jurisprudencial de la Contraloría General de la República y *consagra* en el art. 45 inc. 2º de la Constitución *la idea de la Administración del Estado*, concibiéndola en una doble vertiente, en tanto administración centralizada y en cuanto administración descentralizada.

Esquemmatizando, por tanto, las explicaciones brevemente reseñadas hasta aquí, podría darse el siguiente cuadro, luego de la reforma constitucional de 1970:

administración centralizada	{	Presidente de la República - ministros de Estado Intendentes provinciales - gobernadores departamentales, etc. Jefes de servicios dependientes						
administración descentralizada	{	<table border="0" style="margin-left: 2em;"> <tr> <td style="vertical-align: middle;">funcionalmente</td> <td style="font-size: 3em; vertical-align: middle;">{</td> <td style="vertical-align: middle;">           instituciones semifiscales            empresas estatales            entes dotados de autonomía especial         </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: middle;">territorialmente</td> <td style="font-size: 3em; vertical-align: middle;">{</td> <td style="vertical-align: middle;">           municipalidades            corporaciones de desarrollo         </td> </tr> </table>	funcionalmente	{	instituciones semifiscales empresas estatales entes dotados de autonomía especial	territorialmente	{	municipalidades corporaciones de desarrollo
funcionalmente	{	instituciones semifiscales empresas estatales entes dotados de autonomía especial						
territorialmente	{	municipalidades corporaciones de desarrollo						

tivos sino fundacionales, tipo que si bien es muy escaso en el cuadro orgánico de la Administración del Estado, no por ello puede ser omitido. Cabe, así, señalar los llamados *Fondos* (v. gr. Fondo Histórico y Bibliográfico José Toribio Medina (L 10361, de 28-6-1952), Fondo Histórico Presidente Joaquín Prieto (L 11794, de 4-3-1955), Fondo Andrés Bello (L 15609, de 17-7-1964), Archivo de don Bernardo O'Higgins (L 7367, de 20-11-1942) básicamente), que siendo patrimonios afectados a un fin específico (cultural en el caso concreto: edición de obras y divulgación del conocimiento de figuras relevantes de nuestra historia) constituyen —como lo ha señalado cgr (D 53968-62; 268-69; 136-70; etc.)— servicios públicos con el carácter de “fundaciones de derecho público” (vid. inc. 2º art. 547 cc).

Como curiosidad jurídica puede señalarse otro patrimonio de afectación pero carente de personificación, no ya Fondo sino gestor de un servicio público de transporte, tal el *Ferrocarril militar de Puente Alto a El Volcán* (en la Región Metropolitana), que, dependencia del Ejército, ha sido especificado por una masa de bienes fiscales y fondos públicos (además de los ingresos derivados de los beneficios que irrogue) desti-

Tal era, básicamente, la estructura constitucional y legal de la Administración del Estado que la CP 1925 —con sus reformas de 1943 y de 1970— y la legislación administrativa, fueron estructurando a través de más de cuarenta años de evolución.

Pero, no sería verdaderamente completo el esquema que hemos venido reseñando en su evolución si no mencionáramos lo que suele llamarse gráficamente como *la Administración invisible del Estado*, esto es aquellos innumerables entes que, al margen de toda específica previsión normativa constitucional, se han ido estructurando al modo de los sujetos personificados corporaciones privados, en especial con espíritu de lucro (sociedades), en que el Estado —más propiamente la Administración— participa activamente en el campo industrial y comercial aportando capitales (fondos públicos) y en que el PR o el ministro del ramo —por delegación—, según los casos, designa representantes en sus directorios, dirigiendo en buenas cuentas la marcha misma del ente societario. Tales entes no son otros que las llamadas sociedades de economía mixta, o tal vez con mayor precisión (a fin de englobar a toda suerte de tipos que se dan en la práctica) sociedades con participación estatal, paritaria o sobre todo mayoritaria.

No obstante que hasta 1973 estos entes privatizados manejados por la Administración escapaban a la debida fiscalización preventiva o a posteriori de la CCR (aun cuando sus actos y actividades podían ser impugnados por los particulares ante la jurisdicción ordinaria y bajo el derecho privado), hoy día luego de los DL 38/1973 y 1141/1975<sup>25</sup>

---

nados a un fin determinado, cual la explotación comercial del servicio de transporte público entre dos localidades precordilleranas cercanas a Santiago (vid. n 72963-69).

<sup>25</sup>El DL 38 (2-10-73) sustituye el art. 16 de la LOCCR por el siguiente: "Los Servicios, Instituciones Fiscales, Semifiscales, Organismos Autónomos, Empresas del Estado y, en general, todos los Servicios Públicos creados por ley, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, sin perjuicio del control que ejerce la Superintendencia de Bancos sobre el Banco Central y el Banco del Estado de Chile, del que cumple la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio sobre el Instituto de Seguros del Estado y la Caja Reaseguradora de Chile y del que desarrolla la Superintendencia de Seguridad Social sobre las instituciones y entidades sometidas actualmente a su fiscalización.

"También quedarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado

—ampliatorios de las potestades fiscalizadoras de CGR— tales entes (sociedades de Estado, sociedades colectivas, sociedades de economía mixta, etc.), se encuentran sujetos a la fiscalización de la Contraloría, no bajo el sistema de la toma de razón de sus actos jurídicos sino en especial bajo el control de auditoría<sup>26</sup>.

A esta visión que hemos sistemáticamente mostrado, la reforma integral de la Administración que gradualmente se ha venido concre-

---

o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de esas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un Balance Nacional.

“La Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, la Sindicatura General de Quiebras, y los demás Organismos del Estado que cumplan funciones de fiscalización, quedarán sujetos al control de la Contraloría General de la República y deberán observar las instrucciones, proporcionar los informes y antecedentes que este Organismo le requiera para hacer efectiva la fiscalización a que se refiere el inciso anterior”.

Por su parte, el DL 1141 (14-8-1975) señala: “El Presidente de la República podrá disponer, por decreto supremo, o por oficio, que la Contraloría General de la República ejerza todas o algunas de las facultades que le confiere la ley N° 10.336, y sus posteriores modificaciones, respecto de las instituciones fiscales, semifiscales o autónomas, sobre las empresas del Estado y, en general, sobre los organismos, entidades o sociedades a que se refiere el decreto ley N° 38, de 1973, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que por disposiciones legales preexistentes o que se dicten en el futuro no estén ordinariamente afectas a dicha fiscalización.

“En el caso que se ejerciere esta facultad mediante decreto supremo, éste llevará la firma del Ministro de la Cartera a través de la cual dichos servicios o instituciones se relacionan con el Ejecutivo o del que dependen, en su caso”.

Vid. a este respecto, párrafo 12 de *Metas u objetivos fundamentales para la nueva constitución política del estado*, memorandum de la Comisión de Reforma Constitucional (26-11-1973), en ADA I (1975-76) 512.

<sup>26</sup>DL 1263/75 (arts. 52 y 53 modif. por DL 2053/77; art. 1B). Falta en Chile en esta materia —y a nuestro conocimiento— un estudio que permita calibrar (en sus perspectivas jurídico-político-financieras) los orígenes de estos entes privatizados, sus manejos, su incidencia en el plano económico, y su exacta configuración en la realidad.

tando desde 1974<sup>27</sup> daría un enfoque racionalmente diverso, a fin de dar a la Administración del Estado una estructuración más homogénea, y a la par tendiente a una mayor eficiencia en su operatividad, cuya es la misión —en último término— de toda Administración: la búsqueda concreta del bien común de acuerdo a Derecho. Pero eso es ya materia de otro trabajo.

<sup>27</sup>Vid. especialmente DL 212 (26-12-1973) crea CONARA; DL 249 (5-1-1974) y sus modificaciones, escala única de sueldos; DL 573 (12-7-1974) estatuto del gobierno y administración interior del Estado; DL 575 (13-7-1974) y sus modificaciones, regionalización del país; DL 1263 (28-11-1975) ley de administración financiera; DL 1289 (14-1-1976) ley de municipalidades; Instrucciones presidenciales 3100-203 (13-9-76) sobre reestructuración ministerial; etc.

*Abreviaturas usadas:* CP Constitución Política; AC Acta Constitucional; L Ley; LO Ley Orgánica; LRC Ley de Reforma Constitucional; DFL Decreto con Fuerza de Ley; DL Decreto Ley; DS Decreto Supremo; D Dictamen; CC Código Civil; CE Consejo de Estado; CGR Contraloría General de la República; PR Presidente de la República; KREE Ministerio de Relaciones Exteriores; OOPP Ministerio de Obras Públicas; Educ. Ministerio de Educación; ADA Anuario de Derecho Administrativo (Chile); LHCGR Libro homenaje a la CGR 1927-1977 (Edic. RDP); RDP Revista de Derecho Público (Chile).