



Universidad
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
FACULTAD DE DERECHO
MAGÍSTER EN DERECHO PÚBLICO

**EL ACUERDO DEL CONSEJO REGIONAL:
RÉGIMEN JURÍDICO Y SU CONSTRUCCIÓN A PARTIR DE LA
JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL**

LUZ MARÍA VICUÑA FIGUEROA

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, para
optar al grado de Magíster en Derecho Público

Profesor Guía: Jaime Phillips Letelier

Santiago, Chile

2024



TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	4
ABSTRACT.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
1. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL GOBIERNO REGIONAL, LOS ÓRGANOS QUE LO COMPONEN, SUS FUNCIONES Y COMPETENCIAS, Y EL ACUERDO.....	7
1.1 Del órgano ejecutivo.....	8
1.2 Del órgano colegiado.....	9
1.2.1 el funcionamiento del consejo regional.....	10
1.2.2 el acuerdo.....	10
1.3 la presidencia del consejo regional.....	12
2. REGLAS SOBRE LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO EN EL CONSEJO REGIONAL...	15
2.1 El precedente obligatorio de la jurisprudencia administrativa.....	15
2.2 La jurisprudencia administrativa en gobiernos regionales: el precedente municipal en la definición de las reglas para la adopción del acuerdo.....	17
2.2.1 La abstención y su no incidencia en el quórum para alcanzar el acuerdo...	18
2.2.2 Los efectos de la inhabilidad para ejercer el derecho a voto en el quórum para alcanzar acuerdo en el Consejo Regional.....	19
2.2.3 La falta de validez del rechazo de la propuesta del Ejecutivo, por motivos distintos a las condiciones reguladas por ley.....	20



2.2.4	Existe acuerdo tácito del Consejo Regional, ante abstenciones en cantidad tal, que implique la ausencia de voluntad del colegiado y expire el plazo otorgado por la ley sin que se haya manifestado.....	21
2.2.5	Las facultades fiscalizadoras que competen al Consejo Regional se ejercen como órgano colegiado mediante acuerdo y no por los consejeros regionales individualmente considerados.....	22
2.2.6	El ejercicio del derecho a voto del Gobernador Regional, es independiente al voto dirimente, en la adopción del acuerdo.....	22
2.3	Adopción del acuerdo del Consejo Regional: la importancia de la adecuada distinción de los supuestos concretos para determinar la procedencia de aplicar jurisprudencia como precedente obligatorio.....	24
2.3.1	La regla de <i>stare decisis</i> en el pronunciamiento de la Contraloría Regional de Aysén que determinó la existencia de un acuerdo del Consejo Regional de Aysén.....	27
3.	EL ACUERDO Y LA REGULACIÓN DEL DERECHO A VOTO Y A VOTO DIRIMIENTE, ALCANCES Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS. CRÍTICA A LA LOC N°19.175.....	30
	CONCLUSIONES.....	34
	BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	36
	JURISPRUDENCIA CITADA.....	37



RESUMEN

Este artículo plantea las posibles problemáticas entre el texto actual de la LOC N°19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, con los artículos 19 N°3 y 113 inciso 2° CPR, a consecuencia de las modificaciones que otorgaron el derecho a voto y a voto dirimente al Gobernador Regional. Esto queda en evidencia al analizar las reglas fijadas por la jurisprudencia administrativa para la adopción del acuerdo del Consejo Regional, y que encuentra su precedente en la experiencia municipal, criterio que no siempre es extrapolable al Gobierno Regional, por lo que resulta crucial efectuar una adecuada distinción de los supuestos de hecho y de derecho, que la regla de *stare decisis* que la Ley 10.336 incorpora.

Palabras clave: *Gobierno Regional, Consejo Regional, Concejo Municipal, acuerdo, jurisprudencia administrativa.*



ABSTRACT

This article raises a potential problem in the current text of the LOC N°19.175 on Regional Government and Administration, with articles 19 No. 3 and 113 paragraph 2 of the Constitution, because of the modifications introduced that granted the right to vote and to cast the deciding vote to the Regional Governor. This becomes evident when analyzing the rules established by administrative jurisprudence for the adoption of the agreement of the Regional Council, and which finds its precedent in municipal experience, a criterion that is not always applicable to the Regional Government, so it is crucial to make an adequate distinction between the factual and legal assumptions, which the rule of *stare decisis* requires.

Key words: *Regional Government, Regional Council, City Council, agreement, administrative jurisprudence.*



Introducción.

Fue a través de las leyes N°21.073 y N°21.074 del año 2018 que tuvo lugar la más grande reforma a los gobiernos regionales desde su origen, en cumplimiento a la modificación a la Constitución Política de la República del año 2017, con la creación del cargo de Gobernador Regional, reforma que implicó introducir elementos novedosos a la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional (LOC N°19.175).

Entre estas novedades aparece el artículo 24, literal q) de la LOC N°19.175, por el cual y por primera vez en su historia, la ley le confiere derecho a voto y derecho a voto dirimente al órgano ejecutivo, como presidente del Consejo Regional. Así, y para entender la implicancia de la aplicación práctica de estas normas, se presentarán las funciones y atribuciones del Gobierno Regional, su composición, las competencias de los órganos que lo integran y su relación entre ellos, destacando el rol de la jurisprudencia administrativa en cuanto a la regulación que sus dictámenes otorgan para la adopción del acuerdo, ante la ausencia de norma legal específica, acudiendo para ello, a la experiencia municipal.

Al efecto se presentarán una serie de pronunciamientos en los que la Contraloría General de la República atiende a la jurisprudencia en el ámbito municipal para resolver asuntos sobre el funcionamiento y relación entre los órganos que componen el Gobierno Regional. Identifico que la *ratio decidendi* de dichos dictámenes por la obligatoriedad de su observancia para los abogados, fiscales y asesores jurídicos que nos desempeñamos en la Administración del Estado, exige distinguir adecuadamente los supuestos de hecho que permitan su aplicación como norma general.

Se presentará también un pronunciamiento de la Contraloría Regional de Aysén que permitirá, por una parte, ilustrar sobre la importancia de distinguir adecuadamente los presupuestos para considerar como precedente dictámenes previos y por otra, como ayuda a identificar las falencias de la LOC N°19.175, en la regulación del derecho a voto y a voto dirimente del Gobernador Regional.



1. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL GOBIERNO REGIONAL, LOS ÓRGANOS QUE LO COMPONENTEN, SUS FUNCIONES Y COMPETENCIAS, Y EL ACUERDO

El Gobierno Regional es una entidad de la Administración descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Nace con la reforma constitucional del año 1991¹, implementada mediante la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOC N°19.175), promulgada el año 1992.

Su objetivo consiste en promover el desarrollo social, cultural y económico de los habitantes de la región² mediante la implementación de políticas, planes y programas de desarrollo, liderando la inversión pública en las regiones a través de la aplicación de recursos públicos³, siendo el más relevante de ellos, los provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)⁴.

Como entidad pública está conformada por dos órganos; uno ejecutivo y unipersonal; y el otro resolutivo y colegiado⁵. Cada uno cuenta con un marco de funciones y atribuciones que deben ejercer para el cumplimiento del objetivo encomendado al Gobierno Regional por el constituyente. Esta conformación dual implica una necesaria interacción entre los órganos para concretar la voluntad del Gobierno Regional cuándo así lo exija la ley, en donde compete al ejecutivo efectuar una propuesta y colegiado, pronunciarse sobre esta.

La regulación de estas funciones, atribuciones y facultades se encuentran en el Título Segundo, Capítulo III de la LOC N°19.175, específicamente en los artículos 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 30 ter, 36, 37 y 38.

¹ Ley N° 19.907, de 2003.

² Art. 111, inc. 1° CPR.

³ Art. 115 CPR.

⁴ Conocido más ampliamente como el FNDR. Fue creado mediante por el artículo 24 del DL N°575 de 1976, del Ministerio del Interior y que pasó a ser administrado por el Gobierno Regional.

⁵ Art. 111, inc. 2° y 3° CPR.



1.1 Del órgano ejecutivo

Por función ejecutiva debemos entender lo que la propia LOC N°19.175 confiere: la representación judicial y extrajudicial del Gobierno Regional, la administración de los bienes y de los recursos propios, nombrar y remover funcionarios de confianza, dictar resoluciones, como también la de formular políticas, planes y programas, además de la iniciativa exclusiva de efectuar propuestas al Consejo Regional, en diversas materias, cuando deba contar con su aprobación para que puedan ser ejecutadas. Estas facultades, se encuentran contenidas en el artículo 24 de la LOC N°19.175.

Desde la creación del Gobierno Regional el órgano ejecutivo le correspondió al Intendente Regional⁶. Con la elección popular de los gobernadores regionales⁷ pasaron estas autoridades a conformar el Ejecutivo del Gobierno Regional, quienes asumieron en el cargo el 14 de julio de 2021⁸, esto, gracias a la reforma constitucional efectuada mediante la Ley N°20.990, de 2017 e implementada por las leyes de fortalecimiento de la regionalización y elección popular del Gobernador Regional⁹.

En síntesis y cualquiera sea su denominación, es al órgano ejecutivo del Gobierno Regional a quién le ha correspondido la dirección de la institución en el cumplimiento de sus objetivos. Entre dichas atribuciones se encuentran el tener la iniciativa exclusiva de efectuar, al Consejo Regional y para su decisión, las propuestas de políticas, estrategias y proyectos de planes regionales, como las relativas al proyecto de presupuesto, a la distribución del programa de inversión FNDR, como para la disposición de ciertos bienes, en el ámbito de ordenamiento territorial, entre otras.

⁶ Art. 7° Ley N° 19.907, de 1991.

⁷ ABEDRAPO, et al. (2022).

⁸ Artículo séptimo transitorio Ley N°20.074, de 2018.

⁹ Ley N°21.073 y Ley N°21.074, de 2018.



1.2 Del órgano colegiado

El Consejo Regional es el órgano de carácter pluripersonal investido con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras; cuya finalidad es hacer efectiva la participación de la comunidad regional¹⁰.

Desde el año 2014 está integrado por consejeros regionales elegidos mediante sufragio universal directo¹¹, con la implementación¹² de la reforma al Código Político, efectuada por la Ley 20.390 de 2009. En efecto, esta reforma implicó dejar atrás su composición de origen, la cual disponía que el Consejo Regional estaba conformado por el intendente y por los consejeros regionales, para quedar integrado solamente por consejeros regionales elegidos por votación popular¹³, sin que los cambios introducidos con ocasión a la elección del Gobernador Regional alteraran esta conformación.

Las competencias del Consejo Regional se concentran en el artículo 36 de la LOC N°19.175, correspondiéndole, en cuanto a sus atribuciones resolutivas, pronunciarse sobre planes, programas y proyectos, la distribución de los recursos del programa de inversión FNDR y de ciertos programas de inversión sectorial. Por las facultades normativas le compete aprobar reglamentos regionales, el propio para su funcionamiento, el plan regional de ordenamiento territorial, entre otras; y por sus atribuciones fiscalizadoras, debe supervisar el desempeño del Gobernador como Ejecutivo del Gobierno Regional, pudiendo requerir información, entre otras medidas de fiscalización.

¹⁰ Artículo 113 CPR.

¹¹ Anteriormente los consejeros regionales eran elegidos por los concejales de las comunas de una misma provincia, constituyéndose al efecto en colegio electoral.

¹² Ley N°20.678, de 2013.

¹³ Ley N°20.390 de 2009.



1.2.1 El funcionamiento del Consejo Regional

El funcionamiento del Consejo Regional se encuentra regulado en el artículo 37 de la LOC N°19.175, estableciendo al efecto:

- Que lo hará en “sesiones ordinarias y extraordinarias”.
- Que “en las sesiones ordinarias podrán abordarse cualquier asunto de la competencia del consejo”,
- Que, “en las sesiones extraordinarias sólo podrán tratarse las cuestiones incluidas en la convocatoria”.
- Que, “el Consejo Regional determinará en un reglamento interno las demás normas necesarias para su funcionamiento, regulándose en él comisiones de trabajo”.
- Que, las sesiones son públicas, debiendo transmitirse de forma simultánea, y su convocatoria se efectuará conforme lo determine el reglamento, como también cuando se constituya en sesión secreta.

Así, el Consejo Regional ejerce sus atribuciones como órgano colegiado, al pronunciarse, en sesiones ordinarias o extraordinarias, sobre las materias que establece el artículo 36¹⁴, con el objetivo de tomar una decisión, que se denomina acuerdo, “de suerte que es la decisión de ese consejo la que en definitiva viene a concretar la voluntad del Gobierno Regional en la materia”¹⁵.

1.2.2 El acuerdo

Es la Ley N°19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, en su artículo 3° incisos segundo

¹⁴ Esto, sin perjuicio de las competencias que sean entregadas a la resolución del consejo regional por otros cuerpos normativos, como, por ejemplo, el Decreto N°42, de 2002, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ley N°19.300 por sus artículos 8° y 9° y; del artículo 61, del Decreto Ley N°1.939 de 1977, del hoy Ministerio de Bienes Nacionales.

¹⁵ Dictamen N°40.341, de 1995, CGR.



y séptimo, que define al acuerdo como las “decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado” en el marco de sus competencias, los que “se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente.” Es entonces la decisión que adopte el Consejo Regional un acto administrativo, es decir, una decisión formal emitida por un órgano pluripersonal en ejercicio de su competencia y que, por tanto, contiene una manifestación de voluntad.

Sobre la manifestación de la voluntad es importante puntualizar en el cómo y cuándo se adopta un acuerdo.

Sabiendo que el Consejo Regional funciona en sesiones, éstas, para constituirse como tal, requieren de un quórum mínimo de asistentes. A esto se refiere el inciso primero del artículo 38 de la LOC N°19.175: “El quórum para sesionar será, en primera citación, de los tres quintos de los consejeros en ejercicio y, en segunda citación, de la mayoría absoluta de aquéllos”. Ahora, habiéndose instalado el Consejo Regional en sesión, será ésta la oportunidad en que los consejeros regionales concurren con su voto a formar la mayoría necesaria para lograr un acuerdo. Esta mayoría la establece el legislador, indicando que y “salvo que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del consejo se adoptarán por la mayoría absoluta de los *consejeros asistentes* a la sesión respectiva”¹⁶.

Es así entonces que, para lograr la decisión requerida, para que nazca el acto administrativo, se necesita del consenso de los integrantes del órgano colegiado respecto de la materia llamada a resolver en la sesión, el que, por regla general, debe ser equivalente a la mitad más uno de los consejeros regionales presentes.

Queda en evidencia la interacción que debe darse entre el órgano ejecutivo, unipersonal y el resolutivo, colegiado, para que el Gobierno Regional cumpla con el objetivo encomendado por la Constitución, pues, para ejercer las atribuciones generales y específicas, requerirá que el Gobernador Regional, como ejecutivo y en virtud de la iniciativa que le compete, realice un

¹⁶ Art. 38, inc. 2° DFLN°1 LOC N°19.175, de 2024.



requerimiento de pronunciamiento al Consejo Regional, siendo su acuerdo indispensable para la ejecución de lo decidido.

Esta interacción supone un procedimiento administrativo formal, que no se encarga la LOC N°19.175 de regular, entregándole al reglamento de funcionamiento interno del Consejo Regional dicha tarea, esto, claro, considerando las atribuciones conferidas a cada uno de los órganos que componen el Gobierno Regional:

- Al ejecutivo, la iniciativa exclusiva de efectuar una propuesta, según lo determine la LOC N°19.175 y al Consejo Regional de resolverla.
- Adoptar el consecuente acuerdo del Consejo Regional en sesión, ordinaria y extraordinaria, el que, por regla general, se adopta con el quórum de la mayoría absoluta de los consejeros regionales presentes en la ocasión.
- Legalmente adoptado el acuerdo, como acto administrativo, el Ejecutivo procede a llevarlo a efecto, en los términos del artículo 3° de la Ley N°19.880.

1.3 La presidencia del Consejo Regional

Esta función, a lo largo de la evolución del Gobierno Regional, ha sido ejercida mayoritariamente por el Ejecutivo, salvo el periodo que medió entre el año 2014 con los primeros consejos regionales elegidos, y el 14 de julio de 2021 cuando asumieron los gobernadores en sus cargos, pues en este tiempo la presidencia del Consejo Regional le correspondió a un consejero elegido entre sus pares¹⁷.

En cuanto a las atribuciones, en su origen, la LOC N°19.175 otorgó al Intendente Regional la presidencia del Consejo Regional con derecho a voz y, en caso de empate, voto

¹⁷ Ley N°20.390, de 2009.



dirimente¹⁸, siempre que no se ejercieran las facultades fiscalizadoras, en cuyo sólo tenía derecho a voz, sin que la ley hubiese desarrollado más ampliamente las atribuciones que le asisten a esta función.

Con la elección popular de los consejeros regionales y al dejar de integrar el Ejecutivo el Consejo Regional, el legislador entregó la presidencia del órgano pluripersonal a un consejero elegido de entre ellos¹⁹, escindiéndola del órgano ejecutivo, delimitando sus atribuciones sólo para “asistir a cualquier sesión del Consejo Regional cuando lo estimare conveniente, pudiendo tomar parte en sus debates con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto”²⁰.

Esto también significó que el legislador diera un mayor tratamiento, con un nuevo articulado y más detalle, a la función de presidir el Consejo Regional, destacando las normas relacionadas con la formación de la voluntad de la institución, es decir, las que requieren de la propuesta del Ejecutivo y la resolución favorable del colegiado para su realización y entre estas, las de procedimiento para citar a los consejeros regionales a la sesiones, a la formación de la tabla con los temas a tratar, del derecho a voz y del voto dirimente²¹.

Esta configuración se mantuvo hasta la llegada al cargo del Gobernador, volviendo la presidencia del Consejo a ser ejercida por el Ejecutivo del Gobierno Regional, en los términos siguientes:

“Artículo 24.- Corresponderá al gobernador regional:

q) Presidir el Consejo Regional. En las sesiones del Consejo Regional el gobernador regional tendrá derecho a voto. En los casos en que se produzca un empate en el

¹⁸ Art. 24, letra c) LOC N°19.175, de 1992.

¹⁹ Ley N°20.757, de 2014.

²⁰ Ley N°20.757, de 2014. Art. 24, literales q) y r), DFL 1-19175, Intermedio - de 29-oct-2014 a 28-feb-2015.

²¹ Ley N°20.757, de 2014. Art. 30 ter), DFL 1-19175, Intermedio - de 29-oct-2014 a 28-feb-2015.



resultado de las votaciones, el gobernador regional ejercerá el derecho de voto dirimente.

r) Convocar al Consejo Regional y disponer la citación a las sesiones”.

Es así como hoy el órgano unipersonal del Gobierno Regional cuenta con las facultades ejecutivas propias del cargo, fortalecidas, y con las atribuciones de la presidencia del Consejo Regional, correspondiéndole citar al colegiado, formar la tabla, ejercer el derecho a voz, el derecho a voto y a voto dirimente en las sesiones del Consejo, para la formación de la voluntad del Gobierno Regional, es decir, para la adopción del acuerdo.



2. REGLAS SOBRE LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO EN EL CONSEJO REGIONAL

Ya con una radiografía de las funciones y atribuciones de los órganos ejecutivo y colegiado, y de la necesaria interrelación entre ellos para la formación de la voluntad del Gobierno Regional, es posible ahondar en la regulación para la adopción de un acuerdo.

Al tenor, y vista la normativa asociada, es factible señalar que la ley no se encarga de abordar aspectos específicos sobre los procedimientos para el funcionamiento del Consejo Regional, lo que delega al reglamento interno; ni las reglas para determinar la concurrencia de los votos requeridos para alcanzar el consenso, limitándose a establecer las *mayorías mínimas* para el funcionamiento en sesión legalmente instalada y para la adopción del acuerdo, el que, por regla general, se adopta con al menos la mitad más uno de los votos favorables de los consejeros presentes en sala, como se señaló.

Esta ausencia de regulación específica ha significado que la jurisprudencia de la Contraloría General de la República sea de enorme relevancia para dar solución práctica a la variada serie de circunstancias en que en estas materias ha sido requerida.

2.1 El precedente obligatorio de la jurisprudencia administrativa

La forma de operar de la jurisprudencia administrativa como norma jurídica con efecto obligatorio, implica estudiar la distinción de los supuestos concretos que ha realizado la Contraloría General de la República al pronunciarse sobre la relación de los órganos del Gobierno Regional, considerando la aplicación como precedente dictámenes del ámbito municipal.

Cómo es bien sabido, en su dictámenes el Órgano Fiscalizador se pronuncia sobre situaciones específicas sometidas a su decisión y que en su conjunto, conforman la jurisprudencia administrativa, cuya observancia es obligatoria para la Administración del Estado y para las



entidades sometidas a la dependencia técnica de la Contraloría General de la República²². En palabras del profesor Jaime Phillips “Es cierto que en Chile y en otros ordenamientos ya se ha hablado de una obligatoriedad del precedente vinculada a la igualdad ante la ley y a la protección de la confianza. No obstante, el precedente de la CGR no obliga en razón de otros principios, sino que cada decisión que compone el conjunto que denominamos “jurisprudencia administrativa” de la CGR sienta un precedente que es obligatorio para casos futuros por mandato legal. Esto nos permite adscribir el precedente de la CGR a aquellos de carácter normativo, esto es, aquellos que fijan reglas que son consideradas como fuentes formales del derecho, como son los precedentes de los tribunales que pertenecen a la tradición del *Common Law*”²³.

El profesor Phillips en el análisis de la fuerza obligatoria de los dictámenes de la Contraloría General de la República: Una regla chilena de *stare decisis*, argumenta demostrando como en la práctica la jurisprudencia administrativa opera con un efecto general, a pesar de referirse a casos concretos, lo que hace justificable “la distinción entre la *ratido decidendi*²⁴ y la *obiter dicta*²⁵, que suele usar en el Common Law, para determinar el contenido obligatorio de un precedente”.

La regla de *stare decisis* requiere de una adecuada distinción de los supuestos concretos para determinar la procedencia de aplicar jurisprudencia como precedente obligatorio. Es entonces necesario apreciar en la jurisprudencia administrativa respecto del Gobierno Regional, la *ratido decidendi* que encuentra en sus propios pronunciamientos en el ámbito municipal, para aplicarlo como precedente.

²² Artículos 6° y 19 Ley 10.336, de 1964.

²³ PHILLIPS (2020), pp 150, 151.

²⁴ RAE Fundamento de la decisión. «Deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que contengan, en primer lugar, los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundadores de la decisión, es decir, la *ratio decidendi* que ha determinado aquella»

²⁵ RAE: *obiter dictum* Proc. Cuestión que se aborda en una resolución judicial de manera tangencial para corroborar o ilustrar la decisión que se toma, con la que no está, sin embargo, directamente relacionada. «Lo que vincula del precedente es la *ratio decidendi* de la decisión anterior, sin que tenga esa fuerza lo que en ella se contiene como *obiter dicta*»



2.2 La jurisprudencia administrativa en gobiernos regionales: el precedente municipal en la definición de las reglas para la adopción del acuerdo

Mediante la revisión de diversos dictámenes de la Contraloría General de la República, hasta el año 1993, fue posible agrupar las diversas materias que abarcan estos pronunciamientos en tres órdenes: los referidos al cumplimiento de sus funciones, atribuciones y funcionamiento como servicio público; a la inversión del Fondo Regional de Desarrollo Regional, su destino y fines; y los relativos al Consejo Regional, los consejeros regionales y su relación con el Ejecutivo.

Sobre los dictámenes relativos al Gobierno Regional en cuanto a servicio público, basta con señalar que la jurisprudencia ha resuelto conforme las normas que cómo Órgano perteneciente a la Administración del Estado, en su expresión descentralizada corresponde aplicar, tales como LOC N°18.575; N°19.880, DL 1.263 de 1975, Ley N°18.834, entre otras. A su turno, los de dictámenes referentes a la aplicación del FNDR, consideran la normativa relativa a las funciones y atribuciones propias de los gobiernos regionales, su objetivo y fines; en tanto que, para pronunciarse en materias sobre el funcionamiento del Consejo Regional, la adopción de acuerdos y la relación entre los órganos para esto, la Contraloría se ha asistido de la experiencia municipal, de anterior data y con un mayor desarrollo jurisprudencial.

Esto es claramente coincidente con el modo en que la LOC N°19.175 recoge cada una de estas temáticas, puesto que, y como se advirtió, el tratamiento legal da un marco a la relación entre estos órganos y a la adopción del acuerdo, regulación que termina por entregar al reglamento interno de funcionamiento que al efecto aprueba el propio Consejo Regional. De esta manera y ante la falta de norma expresa, la Entidad Control ha recurrido a la jurisprudencia administrativa dictada con ocasión a la relación y funcionamiento del Concejo Municipal, fijando reglas para la adopción del acuerdo en el Consejo Regional, como se anota a continuación.



2.2.1 La abstención y su no incidencia en el quórum para alcanzar el acuerdo

Dictamen N°62.973- 2009: sobre el procedimiento aplicable para la adopción de acuerdos del Consejo Regional: este dictamen resuelve el asunto consultado por la Intendente de Magallanes y la Antártica Chilena – Ejecutivo y presidente del Consejo Regional-, respecto del “carácter de las mociones administrativas, la validez de las abstenciones de los consejeros regionales, el número de votos necesario para la ratificación de las mociones administrativas y la validez de la actuación del consejero que, al momento de ratificar una moción administrativa, vota de manera distinta a la manifestada en la sesión anterior.”

De las diversas materias todas son resueltas atendiendo el marco dado por la LOC N°19.175 al funcionamiento del Consejo Regional, salvo en cuanto a la votación o a la adopción del acuerdo, materia no contenida en la ley como se dijo, acudiendo la Entidad Control a la jurisprudencia municipal para pronunciarse sobre ello: “Finalmente, corresponde señalar que, de acuerdo con lo manifestado anteriormente por este Órgano de Control, en su dictamen N°41.528, de 2002, la abstención, que constituye una ausencia de manifestación de voluntad en torno a la decisión sometida a consideración del Consejo Regional, es una de las posibles actitudes que puede adoptar un consejero en una votación, pues éstos no están obligados a pronunciarse a favor o en contra de determinada moción, de tal manera que pueden válidamente abstenerse de un pronunciamiento en uno u otro sentido respecto de determinada materia”.

De esta manera, la Contraloría entrega una importante regla: la abstención es una actitud válida que puede adoptar un consejero regional en la votación, la cual no contiene declaración de voluntad, ni en favor ni en contra.

Para esto considera como precedente el dictamen N°41.528 de 2002, el que señala “la abstención de uno de los concejales para un determinado acuerdo, es una de las posibles actitudes a adoptar en la votación, debiendo ser considerada como la ausencia de manifestación de voluntad en relación a la decisión que se somete a su consideración, sin que pueda contabilizarse a favor o en contra, puesto que en nuestro ordenamiento jurídico, el silencio no constituye una expresión de voluntad, salvo cuando la ley expresamente le otorga un efecto jurídico, lo que no



ocurre en las abstenciones producidas en las votaciones del Concejo Municipal”, aplicando a su vez, el criterio establecido en el dictamen N°22.612 de 1995 también sobre la abstención de los concejales.

Dictamen N°8.216 de 2011, emitido sobre las normas de funcionamiento del Consejo Regional del Maule, el cual tiene como precedente el pronunciamiento anterior agregado el silencio de los concejales del dictamen N°16.907 de 1997, en el contexto de la aprobación tácita de la propuesta del alcalde.

Dictamen N°74.185- 2016: “Consejo Regional, funciones y atribuciones, financiamiento actividades, organización interna, abstención, efectos”, a este respecto interesa lo dicho por la Entidad Control, en el marco de encontrarse pendiente el plazo para que el Consejo Regional, en sesión, resuelva un asunto y ésta no se verifique por falta de quórum para su instalación, en cuanto a que esta circunstancia “no puede entorpecer la continuidad del servicio”, “según ha precisado el dictamen N°3.427 de 2003, referido al ámbito municipal”. Asimismo, y atendiendo la jurisprudencia sobre la abstención de un concejal, este pronunciamiento resolvió que era contraria a derecho la norma del reglamento de funcionamiento del Consejo Regional de La Araucanía, por la cual las abstenciones de los consejeros se sumaban a las aprobaciones para formar la mayoría requerida por el quórum para acuerdo, ya que, éstas no contienen una manifestación de voluntad.

2.2.2 Los efectos de la inhabilidad para ejercer el derecho a voto en el quórum para alcanzar acuerdo en el Consejo Regional

Dictamen N°22.837-2011, “sobre la abstención de un miembro del Consejo Regional del Maule en la adopción de un acuerdo”. La particularidad se encuentra en que la razón de la abstención es en realidad causal de inhabilidad de un consejero regional, y en tal sentido, resuelve que tal autoridad “no debe ser considerado para la determinación de los quórumos mínimos exigidos para sesionar y adoptar acuerdos en las reuniones de los respectivos organismos colegiados (...)”, atendiendo para ello también la jurisprudencia municipal contenida en N°30.894 de 1995 y N°20.602 de 1996, en cuanto a la inhabilidad de concejales.



En lo que interesa, el primero de estos precedentes se refiere a que no debe considerarse al Alcalde para calcular el quórum de instalación de la sesión del Concejo Municipal citada para resolver sobre una medida de fiscalización del propio alcalde, por configurarse a su respecto causal de inhabilidad. El segundo, “si respecto de una materia todos los concejales están impedidos de participar por tener interés en ella, no es posible que se trate el tema.”

Con esto, la Contraloría establece otra regla para la adopción de un acuerdo del Consejo Regional, contando como precedente la experiencia del Concejo Municipal, a saber, la determinación del quórum para alcanzar consenso sólo considera los habilitados para votar, en otras palabras, la mayoría absoluta se computará descontando de la base para el cálculo, a los consejeros que se inhabiliten de la votación.

2.2.3 La falta de validez del rechazo de la propuesta del Ejecutivo, por motivos distintos a las condiciones reguladas por ley

Dictamen N°1.542- 2019: “Medio ambiente, proyectos de impacto ambiental, informes Gobierno Regional, acuerdo CORE, responsabilidad consejeros, facultad triber”. En este, el Ente Fiscalizador se refiere, en definitiva, a la validez de rechazar la propuesta del Ejecutivo en que se requiere un pronunciamiento favorable sobre el informe consultivo solicitado por el Servicio de Evaluación e Impacto ambiental, por razones distintas a las que la ley somete a su consideración, “De este modo, en el evento que el CORE no emita un pronunciamiento fundado en las razones que establece la ley, corresponde que opere el mecanismo de aprobación previsto en el inciso final del reseñado artículo 36, rigiendo entonces la proposición presentada por el intendente para efectos de evacuar el informe que los aludidos artículos 8° y 9° ter de la ley N° 19.300 requieren pedir a los gobiernos regionales (aplica criterio de los dictámenes N°s. 19.422, de 2011, y 99.323, de 2014)”.

Sobre los criterios aplicados, el dictamen 19.422- 2011, reconsideró la decisión de la Contraloría Regional del Bío- Bío, de invalidar el decreto alcaldicio que aprobó el presupuesto presentado al Concejo Municipal, esto, por cuanto el proceder del edil se ajustó a derecho, ya que “el Concejo Municipal ha excedido el ámbito de sus atribuciones” y “consecuencia de lo anterior,



procede que, no habiéndose prestado el acuerdo de dicho cuerpo colegiado en las condiciones reguladas en la ley, haya operado en la especie el mecanismo de aprobación previsto en el aludido inciso final del artículo 82 de la ley N° 18.695, rigiendo la propuesta del alcalde.” El segundo dictamen considerado, el N°99.323 de 2014 resuelve que “Concejo Municipal se encuentra facultado para efectuar observaciones al proyecto de modificación de presupuesto presentado por el alcalde”, “por lo que la Municipalidad de Pudahuel no actuó conforme a derecho al impedir a los concejales efectuar alcances al proyecto en comento.”

2.2.4 Existe acuerdo tácito del Consejo Regional, ante abstenciones en cantidad tal, que implique la ausencia de voluntad del colegiado y expire el plazo otorgado por la ley sin que se haya manifestado

Dictamen N°1.964- 2019: “Core, plazo aprobación, derecho de abstención, procedimiento de aprobación, decisión del intendente”. A solicitud del presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago, ejercida en la época por un consejero regional y del Ejecutivo, la Intendente Regional, la Contraloría señala, entre otros, que la asistencia de los consejeros regionales a las sesiones del Consejo “es una de las principales obligaciones inherentes a sus cargos”, aplicando el criterio contenido en el dictamen N° 80.076, de 2012, antecedente que se refiere a la consulta del Alcalde de la Municipalidad de La Florida sobre “la forma en que debe efectuarse la instalación del Concejo Municipal respectivo”, ya que, a la citación efectuada para la fecha establecida en la ley, no asistieron concejales en cantidad suficiente para formar el quórum de instalación, resolviendo el Órgano Control la necesidad de reiterar la citación por parte del secretario municipal a fin de dar cumplimiento a la continuidad de la función pública; que es deber de los concejales asistir a las sesiones y; que su inasistencia injustificada “implicaría el incumplimiento de una de las principales obligaciones inherentes a sus cargos, consistente, precisamente, en la asistencia a las sesiones del cuerpo colegiado que deben integrar.”

Asimismo el dictamen en comento aplicó, para determinar la fórmula en que se deben contabilizar los votos para la adopción del acuerdo, el mismo criterio de atender el precedente municipal, al reiterar que la abstención no conlleva manifestación voluntad, atendiendo los



pronunciamientos “N°s. 22.612, de 1995, y 16.907, de 1997, este Organismo Fiscalizador” . El primero de estos dictámenes resuelve que no hubo acuerdo del Concejo Municipal con votos favorables equivalentes a la mayoría relativa, pues las abstenciones no se deben contabilizar, y el segundo, el cómo operó el mecanismo de aprobación tácita de la propuesta efectuada por el alcalde, ya que, el consejo municipal no se pronunció en el plazo establecido por la ley , al no existir acuerdo expreso adoptado por el quórum requerido, no pudiendo contabilizarse las abstenciones ni en favor ni en contra para formar la mayoría requerida.

2.2.5 Las facultades fiscalizadoras que competen al Consejo Regional se ejercen como órgano colegiado mediante acuerdo y no por los consejeros regionales individualmente considerados.

Dictamen N°74.499- 2021: “Gobierno Regional, facultades Consejo Regional, órgano colegiado, fiscalización gobernador”. En cuanto al ejercicio de las facultades fiscalizadoras y para solicitar información, señala que “la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control -contenida en el dictamen N° 5.236, de 2002, entre otros- refiriéndose a los concejos municipales en su rol de solicitar información, lo cual por su similitud con el tema en comento nos ayuda a esclarecer la consulta realizada, esgrimió que siendo aquel un órgano colegiado, sus atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras se radican en él como cuerpo y no en cada uno de sus miembros individualmente considerados, sin perjuicio del derecho que les asiste a estos de requerir la información necesaria para el ejercicio de sus funciones. A su vez, también sería aplicable el criterio contenido en el dictamen N°44.646, de 2003, en el cual se precisa que la facultad fiscalizadora corresponde al Concejo Municipal. De esa forma las normas que confieren atribuciones a los concejales no pueden interpretarse con la misma amplitud con que deben entenderse aquellas que otorgan potestades al aludido órgano colegiado”.

2.2.6 El ejercicio del derecho a voto del Gobernador Regional, es independiente al voto dirimente, en la adopción del acuerdo

Dictamen N°E31.801-2023: “Gobierno Regional, consejo, elección secretario ejecutivo, votación, participación gobernador”. En este caso, la Contraloría resuelve la reclamación de



consejeros regionales de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, en torno a la legalidad de que el Gobernador Regional -Ejecutivo y presidente del Consejo Regional- haya emitido su voto en la elección del secretario ejecutivo que actúa como ministro de fe de dicho cuerpo colegiado. La peculiaridad de este pronunciamiento radica en el análisis del voto y del voto dirimente que corresponde ejercer al Gobernador Regional: “Al efecto, cabe indicar que, respecto a una regulación semejante en cuanto a la facultad del voto dirimente, como lo es la situación del alcalde en la ley N°18.695, conforme con el criterio contenido en los dictámenes N°s. 29.284, de 2005, y 113, de 2006, dicha facultad constituye una atribución distinta al derecho a voto, que no se encuentra comprendido en él” y “Por consiguiente, no resulta posible considerar que el voto del gobernador regional se encuentra supeditado a que previamente se configure la situación de empate en la votación de la especie, solamente con objetivo de dirimir.”

Pues bien, los dictámenes tenidos como precedente de este pronunciamiento por la Contraloría, se refieren a la consideración del voto del Alcalde en la formación del quórum del Concejo Municipal y el ejercicio del voto dirimente que le confiere la LOC N°18.695 de Municipalidades. El primero de estos, dictado luego de las primeras elecciones separadas de alcalde y concejales, resuelve que para el funcionamiento de las sesiones del Concejo Municipal “los alcaldes no deben ser considerados en ese quórum a los efectos de definir la validez de las sesiones del concejo.”

En el segundo define que el voto del Alcalde sí debe ser considerado en la formación del acuerdo del Concejo Municipal y en base a “las reglas de hermenéutica -basadas en el contexto de la ley, que sirve para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, en la historia fidedigna de su establecimiento y en el principio según el cual ha de preferirse aquella interpretación en que las normas jurídicas puedan surtir efectos- obligan a entender que el alcalde debe ser considerado en el quórum para adoptar acuerdos”.



2.3 Adopción del acuerdo del Consejo Regional: la importancia de la adecuada distinción de los supuestos concretos para determinar la procedencia de aplicar jurisprudencia como precedente obligatorio.

Se ha visto como la Entidad Control ha ido impartiendo instrucciones sobre el funcionamiento del Consejo Regional y fijado reglas sobre quórum y la base de su cálculo; de existencia y validez de los acuerdos de este cuerpo colegiado, cuya observancia es de carácter obligatorio para quiénes se desempeñen en la Administración del Estado, como se dijo.

Esta jurisprudencia se ha modelado teniendo como precedente la experiencia del Concejo Municipal y el Alcalde, pero sin desatender la LOC N°19.175, en cuanto a las funciones y atribuciones del Gobierno Regional, como de sus órganos. En efecto, en cada uno de estos dictámenes es posible distinguir con claridad los elementos jurídicos, el criterio *fundamentador* de la aplicación de estos pronunciamientos municipales anteriores, coincidentes en la razón de decidir: la formación de la voluntad de la Municipalidad también requiere el acuerdo del Concejo Municipal, operando bajo los mismos presupuestos:

- La municipalidad está constituida por el alcalde y por el Concejo Municipal.
- El alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad, órgano unipersonal con funciones ejecutivas y el Concejo Municipal es resolutivo, normativo y fiscalizador, de orden colegiado.
- El alcalde es el presidente del Concejo Municipal
- El concejo se pronuncia mediante acuerdos adoptados en sesiones, según los quórum fijados por ley.
- Le entrega las demás normas de su funcionamiento al reglamento del Concejo Municipal.

Es dable advertir que, en todos los dictámenes revisados, la Contraloría General de la República atiende siempre y en primer lugar, a la normativa propia del Gobierno Regional,



acudiendo al precedente municipal para aclarar el alcance de una disposición, o bien ante la ausencia de regla legal, siendo este el caso de las instrucciones antes anotadas, salvo en cuanto se dirá respecto del voto y el voto dirimente del Gobernador Regional.

De hecho, no fue habida jurisprudencia que atendiera experiencias de otros órganos colegiados de la Administración del Estado para resolver cuestiones de este orden en gobiernos regionales ni en municipalidades, es más, los pronunciamientos en materias relacionadas a la adopción de acuerdos son prácticamente todos en relación al Consejo Regional y al Consejo Municipal.

No obstante lo anterior, existen pronunciamientos de Contraloría referentes al funcionamiento de otros consejos de la Administración del Estado²⁶, los que, si bien no han sido tenidos como precedente en los ámbitos en análisis y no resuelven cuestiones relativas a la adopción de acuerdos, dan luces de una normativa que comparte rasgos con las que regulan a los consejos regionales y concejos municipales. En efecto, al revisar las leyes que rigen a entidades de la Administración conformadas también por órganos colegiados como el Consejo Nacional de Televisión²⁷, del Consejo de Defensa del Estado²⁸, de la Corporación Nacional de Fomento de la Producción²⁹, del Consejo de Monumentos Nacionales³⁰, el Banco Central³¹, entre otros, existen sendas similitudes entre ellos, como el de funcionar en sesiones -ordinarias y extraordinarias-, quórums de funcionamiento y para la adopción de acuerdos, citación, presidencia y mecanismos para resolver los empates³².

²⁶ Dictámenes N°46.343, de 2007, N° 2.924 de 2014 y N°20.780 de 2019, CGR.

²⁷ V. gr. arts. 5°, 9°, 14, 14 bis, Ley N°18.838, de 1989.

²⁸ V. gr. arts. 7°,14, 17, 18, DFL N°1 LOC 19.202, de 2016.

²⁹ V. gr. arts. 22 al 24 Ley N°6.640, de 1940. Arts. 7°, 9°, DS N°360, de 1945, Ministerio de Economía

³⁰ V. gr. art 5° Ley N° 17.288, de 1970.

³¹ V. gr. arts 8°, 9°, 11, 13 Ley N°18.840.

³² Otro aspecto compartido es que todos los casos contemplan la necesidad de contar con un ministro de fe de los actos del consejo respectivo. Por otra parte, es dable señalar que el órgano ejecutivo no siempre tiene iniciativa exclusiva en las materias que debe resolver el colegiado.



De esta manera es posible sostener que en nuestro ordenamiento jurídico existe todo un sistema – no sistematizado³³- vinculado al funcionamiento y adopción de acuerdos de los distintos órganos colegiados, sistema al cual también pertenecen los consejos regionales y los concejos municipales.

Ahora, las similitudes estructurales, de las funciones ejecutivas del órgano unipersonal y resolutivas del colegiado, de la concreción de la voluntad de la entidad, e incluso, entre normas específicas³⁴, hacen que la experiencia municipal sea posible de extrapolar a los gobiernos regionales, no obstante lo cual, esto no significa que siempre y todo caso, sean aplicables los mismos criterios.

Por ejemplo, los fines u objetivos que se encomiendan al Gobierno Regional son de una naturaleza absolutamente distinta al encargado a la Municipalidad³⁵, al Gobernador no se le considera en el quórum para la adopción de acuerdos como sí al Alcalde en los del Concejo Municipal³⁶, señalándose en la LOC N°19.175 que son reclamables de ilegalidad tanto las resoluciones como los acuerdos del Gobierno Regional, a diferencia del reclamo de ilegalidad municipal, que no considera los acuerdos del Concejo³⁷, la regulación del ejercicio del voto dirimente existente en el ámbito municipal y ausente del regional³⁸, encontrando entre sus diferencias, y sin perjuicio de ser ambas instituciones públicas descentralizadas como se indicó, que la Municipalidad es una entidad autónoma de la Administración del Estado y el Gobierno Regional no³⁹.

³³ Sistematizar: (Del lat. systēma, -ātis, sistema). 1. tr. Organizar según un sistema.

³⁴ V. gr. DFL N°1 LOC 19.175, de 2005 con DFL N°1 LOC N°18.695, de 2006 en ese orden: 23 septies y 23 octies con art.62, art. 28 con art. 71, art 40 con art 76, art 41 con art 77; art. 42 con art 78, art. 38 con inc. 2° y 3° art. 86, art. 37 inc. 3° con art. 92.

³⁵ Art. 13 DFLN°1 LOC 19.175, de 2005 y art. 3° DFLN°1 LOC N°18.695, de 2006.

³⁶ Art. 38 DFLN°1 LOC 19.175, de 2005 y art. 86, inc 4° LOC N°18.695, de 2006.

³⁷ Art. 108 DFLN°1 LOC 19.175, de 2005 y art. 151 LOC N°18.695, de 2006.

³⁸ Art. 86, inc. 3° LOC N°18.695, de 2006 y art 24, letra q) LOC 19.175, de 2005

³⁹ Arts. 111, inc. 2° y 118 inc. 4° CPR. Art 14 DFL N°1 LOC 18.695, de 2006.



2.3.1 La regla de stare decisis en el pronunciamiento de la Contraloría Regional de Aysén que determinó la existencia de un acuerdo del Consejo Regional de Aysén

Con el fin de ilustrar sobre la importancia de discernir adecuadamente los elementos que constituyen la razón de la decisión para la aplicación como precedente de la jurisprudencia administrativa, útil resulta revisar un caso concreto, siendo seleccionado, dado su particular alcance, el pronunciamiento E389456 de 2023 de la Contraloría Regional de Aysén, que ordenó certificar la existencia del acuerdo adoptado por el Consejo Regional de Aysén, por la mayoría absoluta de los asistentes en la sesión respectiva.

Los hechos consistieron en la votación efectuada en sesión del Consejo Regional para la aprobación del financiamiento de una iniciativa con recursos del FNDR. En dicha votación y de un universo de catorce consejeros regionales presentes, la propuesta del Ejecutivo obtuvo siete votos favorables, más el voto de la referida autoridad regional, este último, no considerado para formar el quórum mínimo de acuerdo, en aplicación del artículo 38, inciso 2° de la LOC N°19.175, que establece la base para el cálculo del quórum: “la mayoría absoluta de los consejeros asistentes a la sesión respectiva”, mayoría que en este caso equivalente a ocho votos, lo cual no se verificó.

Para determinar que el Consejo Regional de Aysén sí adoptó el acuerdo, el Contralor Regional consideró el voto del Ejecutivo para conformar el quórum exigido por ley, al alero de la jurisprudencia administrativa contenida en el dictamen N° E31.801, de 2023, visto en supra, sobre el ejercicio del derecho a voto y a voto dirimente del Gobernador, en caso de producirse un empate.

Enseguida, atiende el también revisado dictamen N°62.973, de 2009, sobre la abstención como una actitud válida de ser adoptada en el acto de la votación, la cual, como sabemos, no puede contabilizarse para efectos del quórum del acuerdo, para luego concluir, en aplicación mencionados dictámenes N°74.185 de 2016 y 1.964- 2019, “que para que el quórum de aprobación sea alcanzado, es necesario que se obtenga más de la mitad de los votos favorables de



los asistentes a la sesión correspondiente, sin que se puedan considerar los votos en contra ni las abstenciones”.

De esta manera, el Contralor Regional de Aysén estimó que el acuerdo del Consejo Regional es adoptado, salvo que la ley exija un quórum distinto, por la mayoría absoluta de los *asistentes* a la sesión respectiva y no de los consejeros regionales presentes.

Es esta la razón del especial interés, pues se pronuncia directamente sobre el alcance que entiende debe dársele al inciso segundo del artículo 38 de la LOC N°19.175, sin que se hubiese encontrado jurisprudencia administrativa previa y específica al punto, en el ámbito del Gobierno Regional.

Esto invita a revisar los precedentes aplicados por la Contraloría Regional en su decisión.

Tal como se vio, el dictamen N° E31.801, de 2023, se pronuncia sobre la legalidad de que el Gobernador Regional hubiese ejercido su derecho a voto en la elección del Secretario Ejecutivo y que este es independiente del derecho a voto dirimente que también le confiere la ley. Es importante puntualizar que en este caso no fue cuestionada la existencia del acuerdo del Consejo Regional de Magallanes, toda vez que, de los catorce consejeros regionales presentes, se obtuvo la mayoría absoluta (ocho), más uno, de los votos favorables de los consejeros regionales presentes en la sesión, es decir, nueve preferencias, a la que se le adiciona el voto del Gobernador Regional.

Es cuestionable entonces que este dictamen constituya precedente del caso, como lo consideró la Contraloría Regional de Aysén. En efecto, el asunto que fue llamada a resolver guarda estricta relación con considerar el voto del Gobernador Regional para formar el quórum de acuerdo requerido por la ley, y no con el ejercicio del derecho a votar y ni a dirimir que ostenta, siendo los hechos relativos a la votación del Consejo Regional de Magallanes meramente circunstanciales respecto de lo decidido en el fondo.



Por su parte, los dictámenes N°74.185 de 2016 y N°1.974, de 2019, tenidos como antecedentes por el Contralor Regional de Aysén en su pronunciamiento, señalan que para lograr el quórum de aprobación “es necesario que se obtenga más de la mitad de los votos favorables de los *asistentes* a la sesión correspondiente, sin que proceda sumar a la mayoría las abstenciones de los *personeros*”, fueron dictados bajo la vigencia de las normas que hacían recaer la presidencia de un consejero regional, por lo tanto y como también se adelantó, sólo contaban con derecho a voto los consejeros regionales, no así el Intendente, entonces Ejecutivo del Gobierno Regional.



3. EL ACUERDO Y LA REGULACIÓN DEL DERECHO A VOTO Y A VOTO DIRIMIENTE, ALCANCES Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS. CRÍTICA A LA LOC N°19.175

El otorgamiento del derecho a voto al Gobernador Regional es una verdadera innovación en la historia del Gobierno Regional, pues nunca antes el Ejecutivo contó la posibilidad de votar un acuerdo del Consejo Regional, compitiéndole, como presidente del cuerpo colegiado, sólo dirimir los empates entre las preferencias para así concretar la voluntad de la institución.

No obstante lo anterior, y a la importancia que conlleva el derecho a voto del Gobernador, el tratamiento que la ley hace de él es escaso, observándose que fue insertado dentro de un sistema al cual no se le realizaron todos los ajustes normativos necesarios para su adecuada regulación.

Parece irrefutable que, al habersele conferido el derecho a voto al Gobernador Regional, el legislador quiso hacerlo concurrir en el acuerdo, lo que queda demostrado de la Historia de la Ley N°21.073, pues fue mediante esta reforma introducida a la LOC N°19.175, que se incorporó, por moción parlamentaria, el derecho a voto en comento, al no estar considerado en el proyecto de ley ingresado en el Mensaje Presidencial.

En efecto, tanto del Primer Trámite Constitucional ante la Cámara de Diputados como del Segundo Trámite ante el Senado, es posible apreciar los argumentos de los parlamentarios para conceder al Gobernador el derecho a voto, fundados mayoritariamente en la similitud con la figura del Alcalde y, “si el alcalde tiene derecho a voto en el concejo municipal, parece justo que el gobernador regional tenga el mismo derecho en el CORE”, “porque de lo contrario pasa a ser una figura “decorativa”, a “que el alcalde vota como un concejal más, y el mismo principio debería regir para el gobernador regional en el CORE, dada la similitud entre las instituciones CORE-gobernador regional y concejo-alcalde”⁴⁰, “porque antes el intendente, que tenía voto dirimente, era una persona designada, pero que la nueva autoridad será electa por votación popular, y que semejante fórmula se aplica a otra autoridad electa como es el alcalde, que tiene

⁴⁰ Informe de la Comisión de Gobierno en Sesión 27, Legislatura 365, pp 17-18.



derecho a voto en el Concejo Municipal”, ya que, “si los alcaldes tienen derecho a voto en el consejo municipal no ve (hay) motivos para que no lo tengan los gobernadores, ya que es quien en definitiva conduce el gobierno regional, ha sido elegido para ese efecto”⁴¹.

Es dable destacar en esta Historia las razones expresadas para no haber incorporado el derecho a voto del Gobernador Regional en el proyecto de ley, en atención a que “el modelo municipal no se puede extrapolar al ámbito regional, porque son de naturaleza jurídica diferente. El gobernador regional está concebido como el órgano ejecutivo del GORE, pero no integra el consejo regional”, a “que la propia Carta Fundamental precisa que el gobernador regional no integra el CORE” y a “que esta es una discusión muy de fondo, que apunta a equilibrar el poder en el seno del CORE. La idea es que el gobernador regional necesite desplegar esfuerzos para lograr consensos al interior del órgano colegiado. El CORE debe ser un contrapeso con poder de negociación frente al gobernador regional, que es la autoridad que elabora las propuestas y se las presenta para su resolución”⁴².

A pesar de las razones esgrimidas para defender la iniciativa de ley, terminó por incorporarse el derecho a voto junto con el derecho al voto dirimente, asociados a la presidencia del órgano colegiado que ejerce el Gobernador Regional, pero sin modificar ni la integración Consejo Regional ni la base del cálculo para la adopción de sus acuerdos: El Consejo Regional está constituido por consejeros regionales electos y los acuerdos se adoptan por la mayoría requerida, en base a los consejeros regionales presentes en la sesión respectiva.

De esta manera, nos encontramos ante un Gobernador Regional que concurre con su voto al acuerdo, pero sin ser parte del Consejo Regional y sin que la ley lo contemple para calcular el quórum de consenso.

Derivan de esto dos situaciones que ameritan ser atendidas: la primera si, por aplicación al principio según el cual ha de preferirse aquella interpretación en que las normas jurídicas puedan

⁴¹ Informe de Comisión de Gobierno en Sesión 66, Legislatura 365, p 24.

⁴² Informe de la Comisión de Gobierno en Sesión 27, Legislatura 365, pp 17-18



surtir efectos, correspondería considerar el voto del Gobernador para formar la mayoría necesaria para tomar un acuerdo y la segunda, cómo éste se conjuga con el ejercicio del voto dirimente.

El primero de estos asuntos fue abordado en el análisis del pronunciamiento de la Contraloría Regional de Aysén, el cual consideró que el acuerdo se adopta en base de los asistentes a la sesión y no de los consejeros regionales, contabilizando con esto el voto del Gobernador, lo que implicó fijar el sentido y alcance del inciso segundo del artículo 38 de la LOC N°19.175, cuestión que es de competencia exclusiva del Contralor General de la República.

Dicho esto, el tema requiere ser resuelto mediante un análisis acabado por la Entidad Control, debiendo dilucidar si la experiencia municipal podría constituir precedente para resolver la interrogante. Ya fueron mencionados los motivos que a mi juicio el precedente atendido por la Contraloría de Aysén no reúne los requisitos para ser tenido como tal, pudiendo también señalar que tampoco se ajustan los presupuestos municipales que le sirven de fundamento.

El segundo punto que se debe considerar, guarda relación con el efecto práctico de la aplicación del derecho a voto y del voto dirimente, regulados de forma conjunta pero que son independientes entre sí, considerando la aplicación del marco normativo, legal y jurisprudencial, vigente. Veamos:

Supongamos que a la sesión del Consejo Regional citada, asisten los catorce consejeros regionales que lo integran. Constituida legalmente la sesión, el Gobernador somete una propuesta a decisión del Consejo, obteniendo en la votación seis votos favorables de los consejeros regionales, siete de rechazo y una abstención, la que no puede contabilizarse ni en favor ni en contra. Así, con el voto favorable ejercido por el Gobernador Regional en el acto de la votación, se genera un empate entre los a favor y en contra, con siete votos cada una de las opciones. Ante esto, se configura el supuesto para ejercer el voto dirimente del Gobernador Regional, procediendo en el mismo acto a desempatar, adoptándose así el acuerdo.

Pueden ser muchas las hipótesis que se pueden plantear, ya por abstenciones, inasistencias, inhabilidades, que hagan numéricamente posible que el voto del Gobernador



Regional concurra a conformar el empate entre las posturas de aprobación o rechazo dentro del Consejo Regional. De esta manera y según la regulación quedada con las modificaciones introducidas por la ley N°21.073, se tiene que es perfectamente posible que el Gobernador Regional, como presidente del Consejo Regional, proceda en un mismo acto, en una misma votación, a empatar y a desempatar, formando con ello el acuerdo. A esto es posible llamarlo *doble voto*.

En efecto, al momento de ser incorporado a la LOC N°19.175 el derecho a voto del Gobernador Regional, no se contempló un mecanismo que regulara su concurrencia con el derecho al voto dirimente, en un mismo acto de votación, previniendo que pueda transformarse en un voto que pese el doble que el mismo derecho de los consejeros regionales, pues ello implicaría vulnerar el principio de igualdad ante la ley del artículo 19 N°3 de la Constitución Política de la República.

Es necesario reconocer que, en otros órganos colegiados de la Administración del Estado, el ejercicio del derecho a voto dirimente es regulado por el legislador en similares términos a los del Gobierno Regional, pero ninguno de estos comparten la características esenciales del Consejo Regional y del Concejo Municipal: el de estar compuesto por integrantes electos en votación popular directa, ejerciendo el mismo mandato ciudadano, conforme el ámbito de las respectivas competencias.

Así, y habida cuenta de la relación que hizo el legislador entre la Municipalidad y el Gobierno Regional para otorgarle derecho a voto y a voto dirimente al Gobernador Regional, extraña que no se hubiere dado una regulación como lo hace la LOC N°18.695 de Municipalidades, la que supedita el derecho del Alcalde a dirimir el empate a un sistema de votaciones sucesivas, en sesiones diferentes, pues sólo luego de efectuadas tres votaciones y de persistir la igualdad, el Alcalde puede ejercer el voto dirimente⁴³.

⁴³ Artículo 86, inc. 3°, LOC N°18.695, de 1988: “Si hay empate, se tomará una segunda votación. De persistir el empate, se votará en una nueva sesión, la que deberá verificarse a más tardar dentro de tercero día. Si se mantiene dicho empate, corresponderá a quien presida la sesión el voto dirimente para resolver la materia.”



Conclusiones

El Gobierno Regional es entidad pública descentralizada conformada por dos órganos, uno ejecutivo y unipersonal, y el otro resolutivo y colegiado. Tiene por objetivo el desarrollo social, cultural y económico de las regiones, mediante la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, financiados con fondos públicos, siendo el más relevante el denominado FNDR. Cada uno de estos órganos cuenta con funciones y atribuciones claramente definidas en la ley: la ejecutiva, la resolutive y la presidencia del cuerpo colegiado, el Consejo Regional, todas necesarias para concretar la voluntad de la institución.

Esta voluntad concretada se denomina acuerdo. El acuerdo es la decisión formal emitida por un órgano pluripersonal en ejercicio de su competencia, es decir, un acto administrativo en los términos del artículo 3° de la Ley N°19.880, el que, para ser alcanzado, supone un procedimiento de igual naturaleza que implica la relación entre el Ejecutivo y el Consejo Regional, cuya regulación en la LOC N°19.175 es escasa, originando una serie de situaciones que han debido ser resueltas por la Contraloría General de la República, quien, por sus pronunciamientos, ha generado reglas para la adopción del acuerdo, en particular, sobre quórums y base para su cálculo, es decir, para su existencia y validez.

De la revisión de los dictámenes en este ámbito, es posible advertir que la Contraloría se ha asistido de la experiencia municipal para resolver las cuestiones vinculadas a la relación entre Ejecutivo y Consejo, en lo que aparece como una adecuada distinción de los supuestos jurídicos que permiten tenerles como precedentes, en base a la composición dual de la Municipalidad y el Gobierno Regional, y a la necesaria relación de sus órganos, también materializada en la adopción de un acuerdo, jurisprudencia administrativa cuya observancia es obligatoria para quienes nos desempeñamos en la Administración del Estado. Resulta vital entonces, en palabras del profesor Jaime Phillips, la adecuada “distinción entre la *ratido decidendi* y la *obiter dicta*, que suele usar en el *Common Law*, para determinar el contenido obligatorio de un precedente”, distingo que no se aprecia en el pronunciamiento de la Contraloría Regional de Aysén analizado, al aplicar como precedente dictámenes que no se refieren a la materia por la cual fue requerida, debiendo haber sido resuelto el asunto por el Contralor General de la República, pues su



definición implica fijar el sentido y alcance del inciso segundo del artículo 38 de la LOC N°19.175, distinto del tenor literal de la ley, para integrarla con la nuevas atribuciones concedidas por el legislador al órgano ejecutivo, hoy el Gobernador Regional como presidente del colegiado, el derecho a voto y a voto dirimente en las decisiones del Consejo Regional, pero en respecto a su conformación, determinada en el artículo 113, inciso segundo de la Constitución Política de la República.

Este caso deja de manifiesto dos falencias de la LOC N°19.175 quedadas luego de las modificaciones introducidas por la ley N°21.073, pues por un lado, encontramos a un Gobernador Regional que concurre con su voto al acuerdo, sin ser parte del Consejo Regional y sin que la ley lo contemple para calcular el quórum del consenso, y por otro, con una regulación conjunta de los derechos a voto y a voto dirimente que hace plausible que en un mismo acto de votación, el voto del Gobernador Regional pese el doble de los demás integrantes del Consejo Regional, al empatar y desempatar, cuestión que parece ser contraria a la garantía fundamental de igualdad ante la ley del 19 N°3 de la Constitución Política de la República, como al principio esencial de la democracia, una persona, un voto, cuestión que no podría ser solucionada mediante la vía del reglamento interno de funcionamiento del Consejo Regional, homologando el procedimiento municipal, pues se encuentra impedido de poder dividir o incorporar más votaciones, en atención a que la LOC N°19.175 no presenta dicha posibilidad, no pudiendo distinguir en donde el legislador no lo hace.

Así las cosas y si bien la experiencia municipal ha sido una herramienta importante para resolver las cuestiones relacionadas con la adopción de un acuerdo y del funcionamiento del Consejo Regional, las similitudes entre ambas entidades no son necesariamente aptas para dar una solución a las cuestiones que se plantean, ya que, no debemos olvidar, que “el modelo municipal no se puede extrapolar al ámbito regional, porque son de naturaleza jurídica diferente (...)”.



Bibliografía citada

ABEDRAPO, Jaime; SQUELLA, Luis; RECABARREN, Clemente, PAULSEN, Gustavo; SHALPER, Diego; BRAVO, Macarena (2022): “Descentralización, una propuesta al constituyente”, en Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad San Sebastián (2022, N°26), pp. 53-124.

PHILLIPS, Jaime (2020): “La fuerza obligatoria del precedente de la Contraloría General de la República. Una regla chilena de stare decisis”, en Revista de Derecho Administrativo Económico (N° 31, Año 2020) pp 149-176. Disponible en:

<https://ojs.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/16203> [visitado el 19/11/2024].

HISTORIA DE LA LEY N°21.073, de 2018: Cámara de Diputados (2017): “Informe de Comisión de Gobierno. Fecha 22 de mayo, 2017. Informe de Comisión de Gobierno en Sesión 27. Legislatura 365”, en Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en:

<https://bcn.cl/23uxc> [visitado el 19/11/2024].

HISTORIA DE LA LEY N°21.073, de 2018: Senado (2017): “Segundo Informe de Comisión de Gobierno Senado. Fecha 03 de noviembre, 2017. Informe de Comisión de Gobierno en Sesión 66. Legislatura 365.”, en Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en:

<https://bcn.cl/23uxc> [visitado el 19/11/2024].



Jurisprudencia citada

Dictamen N° 22.612, de 1995, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 30.894, de 1995, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 40.341, de 1995, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 20.602, de 1996, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 16.907, de 1997, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 41.528, de 2002, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 44.646, de 2003, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 46.343, de 2007, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 62.973, de 2009, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 8.216, de 2011, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 19.422, de 2011, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 22.837, de 2011, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 80.076, de 2012, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 2.924, de 2014, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 99.323, de 2014, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 74.185, de 2016, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 1.542, de 2019, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 1.964, de 2019, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 20.780, de 2019, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 74.499, de 2021, Contraloría General de la República.

Dictamen N°E31.801, de 2023, Contraloría General de la República.