

## El Estado unitario en la doctrina constitucional chilena. Una concepción no controvertida\*

The Unitary State in the Chilean Constitutional Doctrine. A not Contested Conception

Javier Valle Silva<sup>a</sup>

Universidad de Tarapacá, Chile

jav.valle@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5032-9790>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.eudc>

Recibido: 24 Septiembre 2020

Aceptado: 28 Junio 2021

Publicado: 30 Diciembre 2021

### Resumen:

Este artículo busca dar cuenta de cómo la doctrina chilena contemporánea define al Estado unitario en tanto concepto constitucional. Además de presentar la lectura hegemónica se muestra que, tanto los defensores del Estado Unitario como quienes lo impugnan, reflexionan desde un mismo (y único) significado del principio. El artículo presenta la idea de que, al existir un fuerte consenso en torno a su contenido, la comunidad jurídica lo trata como un objeto completamente definido y agotado, perdiendo de vista su carácter abierto e interpretativo. Dicho consenso genera que se confunda una (posible) concepción del Estado unitario con su concepto.

**Palabras clave:** Estado unitario, forma de Estado, doctrina constitucional, concepto constitucional.

### Abstract:

The purpose of this article is to give an account of how contemporary Chilean doctrine defines the unitary state as a constitutional concept. Along with presenting the hegemonic reading, it is shown that both the Unitary State defenders and those who challenge it share the same (and only) meaning of the principle. The article presents the idea that, since there is a strong consensus around its content, the legal community treats it as a wholly defined and exhausted object, losing sight of its open and interpretive character. Such consensus has produced confusion between a (possible) conception of a unitary state and its concept.

**Keywords:** unitary State, forms of State, constitutional doctrine, constitutional concept.

## Introducción

Este artículo centra su atención en cómo la doctrina chilena entiende al Estado Unitario (en adelante EU) en tanto principio constitucional. El argumento que se pretende sostener y demostrar es que la dogmática, al reflexionar sobre esta materia, no trata al EU como un concepto que admite diferentes interpretaciones, de acuerdo con distintas convicciones políticas y morales. El EU sería una categoría fija que tiene un solo significado; esta será la hipótesis que intentaremos demostrar en este artículo. Para cumplir este propósito, seguiremos los siguientes pasos. En primer lugar, se presenta una apretada descripción de algunos rasgos centrales de la práctica jurídico-política del EU en Chile, y en seguida, se expone la caja de herramientas teóricas que se emplearán en el trabajo. En tercer término, se desarrolla la interpretación dominante que se hace del EU en el constitucionalismo chileno. Luego, el trabajo muestra como una porción de la doctrina chilena es crítica del EU; pero aquel distanciamiento no cuestiona la conceptualización del principio. Finalmente, se efectúa una reflexión algo más abstracta sobre el estatus del EU como una concepción (no un concepto) que es compartida y no cuestionada.

### Notas de autor

<sup>a</sup> Autor de correspondencia. Correo electrónico: [jav.valle@gmail.com](mailto:jav.valle@gmail.com)

## Breve exposición de la práctica constitucional chilena (a propósito del EU)

La distribución territorial del poder político en Chile es un tema de ineludible relevancia y actualidad, está vinculada con (e influye en) la acomodación de los pueblos originarios; además, se puede observar una creciente insatisfacción en las regiones con respecto a las decisiones que se toman en la capital y un cuestionamiento generalizado de nuestra forma de estado<sup>1</sup>. La práctica constitucional en esta materia puede abordarse desde varios puntos de vista, aquí ocuparé dos enfoques.

En primer lugar, presentaré brevemente cómo se describen sus principales características. Distintas voces coinciden en afirmar que en Chile no hay descentralización, sino solo desconcentración; es decir, la autoridad territorial no decide<sup>2</sup>. Eso pugna con que, de la lectura del artículo 3° de la Constitución vigente, podemos concluir que el esfuerzo descentralizador tiene un carácter prioritario sobre la desconcentración, o al menos es la comprensión que predomina a partir de la reforma de 1991<sup>3</sup>. Una manifestación de este marco general es que existe, en la Constitución, una potestad reglamentaria otorgada al gobierno regional que lo habilita para producir normas jurídicas generales y abstractas que ha devenido en norma programática. Sin embargo, dicha potestad ha sido escasamente utilizada<sup>4</sup>, pues se impuso una tesis que exigía una específica autorización hecha por ley<sup>5</sup>. Esa “interpretación excesivamente restringida por la doctrina mayoritaria” ha vuelto inaplicable la habilitación constitucional<sup>6</sup>. Como puede suponerse, esa irrelevancia conlleva a que no existe claridad sobre la jerarquía de los reglamentos regionales en el sistema de fuentes, ni su relación con el resto de la producción reglamentaria, ni las materias a regular. De la mano de estas observaciones, encontramos que la función administrativa ha sido entendida por cierta doctrina de un modo muy concreto, como una función fáctica que satisface necesidades públicas, teniendo por objeto intereses singulares<sup>7</sup>. Eso lleva a asignarle a la descentralización administrativa consagrada en el artículo 3° el rol de asegurar “la eficacia y eficiencia del actuar administrativo”<sup>8</sup>, porque en esta esfera no hay decisiones. De haber autonomía, esta no se relacionará con competencias normativas<sup>9</sup>. Ideas que a su vez explican, en parte, que se entienda tan restrictivamente la “administración superior” entregada al gobierno regional. Una lectura tan reducida solo puede derivar en mera desconcentración.

En segundo lugar, otro modo de aproximarse a esta práctica es revisar las reformas constitucionales que se han hecho desde la recuperación de la democracia. Estas han generado expectativas solo superadas por la decepción que luego producen. En 1991 y 2005 se hicieron modificaciones al texto constitucional que en general han sido tratadas con escepticismo o decepción. La reforma de 1991 democratizó, aunque con mucha cautela, el gobierno regional a través de la elección indirecta de los integrantes de los consejos regionales e incluyó modificaciones constitucionales y legales<sup>10</sup>. En términos generales, si bien representaba un avance, el parecer predominante es que fue mezquina. La enumeración de funciones del gobierno regional era muy larga, y muchas eran compartidas o relacionadas; por lo tanto, no eran ejercidas plenamente. A ello debe sumarse que sus atribuciones eran muy pocas y se estimaban insuficientes<sup>11</sup>. En 2005, dentro de una gran reforma constitucional (vía Ley 20.050) se agregó un tercer inciso al artículo 3° que exhortaba a los órganos del Estado a promover “el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones”. Junto a ese cambio hubo otros, pero fue analizada de modo muy negativo: se entendió que había más retrocesos que avances<sup>12</sup>.

En la misma línea, conviene analizar con más detalle lo acontecido en el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. En lo global, puede decirse que hubo un cierto ímpetu reformador en esta materia en los textos redactados por un amplio grupo de juristas que asesoraron a la entonces candidata Michelle Bachelet<sup>13</sup>. La presidenta convocó a una comisión asesora en descentralización y desarrollo regional que redactó un texto que identificaba una serie de directrices y ejes que debían orientar el proceso, junto a una serie de medidas que posibilitarían dotar a los gobiernos regionales de capacidad de gestión a través de la transferencia de las

competencias necesarias y recursos<sup>14</sup>. Además, durante su mandato se llevó a cabo un inédito proceso de deliberación que involucró a más de 200.000 personas y que buscaba imaginar una nueva constitución. En la fase del proceso que congregó más participantes, la descentralización fue el quinto valor más mencionado entre los principios que integrarían las bases de la nueva carta magna<sup>15</sup>.

Con estos antecedentes resulta muy decepcionante el resultado final. Luego de una larga negociación política, a principios de 2018 otra reforma vio la luz. Más allá de la elección de los gobernadores regionales, que generó resistencias debido a cálculos políticos contingentes, el punto central es la Ley 21.074. Esta modificó la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional al introducir la *posibilidad* de transferir (temporal o definitivamente) *ciertas* competencias (en materias acotadas) por el presidente a uno o más gobiernos regionales. Sin embargo, se establecieron *quórum*s, plazos y trámites que rigidizan el proceso haciéndolo prácticamente inaplicable. En general, las cláusulas legislativas funcionan a favor de mantener la centralización, propiciando conservar el *statu quo*. Se ha cuestionado, asimismo, la constitucionalidad de que, vía ejercicio de la potestad reglamentaria, el presidente de la república descentralice vulnerando la reserva legal que en esta materia establece la Constitución<sup>16</sup>. Por último, ya en las postrimerías de su mandato, Bachelet presentó un proyecto de nueva constitución, el cual se limitó, en esta materia, a incorporar en el eventual texto constitucional una síntesis de las normas de transferencia de competencias que acabamos de mencionar, sin acoger las demandas e insumos que surgieron en su periodo de gobierno.

¿En qué factores descansa esta trayectoria que alterna inmovilismo con retrocesos? Es fácil ceder a la tentación de aludir a factores culturales. Las razones son ciertamente de esa índole, pero para poder entender el fenómeno debe irse más allá de afirmaciones que, por su generalidad, son triviales. En este punto, debe agregarse que, presentado todo este cuadro, uno podría esperar atención por parte de la doctrina. Sin embargo, el EU ha sido un ilustre ausente en nuestro debate dogmático. Para cualquier participante medianamente informado resulta evidente que no ha sido objeto de un escrutinio muy profundo o detenido<sup>17</sup>. En parte, por este motivo quiero examinar una variable de la mayor importancia: cómo la doctrina constitucional chilena contemporánea entiende al EU.

Este artículo propone un esquema que de luces sobre qué significa el EU para la doctrina chilena. La clave para realizar un aporte es la conocida distinción entre concepto y concepción. El artículo no pretende quedarse en una síntesis o balance del tratamiento doctrinal, es una propuesta de inteligibilidad de qué ha entendido la doctrina por EU. Por cierto, atendido lo que apuntamos recién, la utilidad es aún mayor, porque lo dicho por la doctrina genera, así como refleja, una imagen del EU. Nuestra atención se dirigirá a la doctrina, pero las conclusiones pueden extenderse al resto del material disponible sobre la práctica constitucional en este tema. Es cierto que la reflexión jurídica académica no es la única, pero constituye un factor relevante que repercute en el resto de la cultura jurídica.

## Conceptos y concepciones

### Concepto y concepción

Previo a dar cuenta de lo que nuestra doctrina ha escrito sobre el EU queremos explicar la caja de herramientas que emplearemos. En primer término, distinguiré entre concepto y concepción. Por lo que sabemos, John Rawls fue el primero en formular esta distinción entre concepto y concepciones (de la justicia). En cuanto al *concepto* de justicia, las personas están de acuerdo en torno a una descripción de las instituciones justas que, por su abstracción, no generan discrepancia. Para Rawls esa descripción incluiría la prohibición de distinciones arbitrarias y un “equilibrio debido entre pretensiones competitivas a las ventajas de la vida social”; esos rasgos están abiertos “para que cada quien las interprete de acuerdo con los principios de justicia

que acepte”, elaborando de este modo concepciones de la justicia<sup>18</sup>. Otro autor célebre que divulgó esta distinción es Ronald Dworkin, aunque con un alcance más amplio. Para él, en un concepto se encuentra un “acuerdo sobre las proposiciones más generales y abstractas”, pero hay disenso en torno a “los reAnamientos o subinterpretaciones” que concretan dicho concepto, al calor de esas discrepancias, y las interpretaciones a que dan lugar, aparecen las concepciones<sup>19</sup>. Más recientemente, y aportando un desarrollo a esta idea, Andrei Marmor ha sostenido que, si bien pueden existir “concepciones mutuamente excluyentes”, estamos conscientes de que esas discrepancias son admisibles; existe una “cierta tolerancia conceptual”, en cuya virtud asumimos que personas *racionales* pueden tener desacuerdos *razonables* “sobre su concepción preferida de un concepto evaluativo dado”<sup>20</sup>.

Dicho de otro modo, un concepto deslinda un terreno en el discurso normativo, en el que se van presentando argumentos que respaldan diferentes concepciones que se corresponden con interpretaciones diversas sobre cómo entender tal concepto. Es en ese nivel argumentativo donde “se identiAca y asume la controversia latente en esta abstracción”<sup>21</sup>. Al ser el concepto una formulación abstracta de una idea determinada, hay solo uno; se cristalizaría un mínimo consenso en torno a su signiAcado. La concepción, a su turno, es la interpretación y aplicación operativa, y estará constituida por una colección articulada de creencias asociadas al concepto. Por eso, habrá más de una concepción o, al menos, *puede* haber más de una porque su existencia dependerá de otras variables.

Una reÆexión adicional debe ser hecha. Conciérne, por así decirlo, a la fenomenología de la distinción que explicamos. De forma implícita esta presentación sugiere que primero estaría el concepto y luego vendrían las concepciones. La distinción que proponen Rawls y Dworkin es un intento de inteligir la práctica argumentativa. Por lo tanto, ese tránsito puede ocurrir en ese orden o invertirse. Es decir, una o varias concepciones pueden explicitarse antes que el concepto que las engloba. Una comunidad de intérpretes no tendría por qué asumir previamente que hay un concepto y eventuales concepciones.

Hemos presentado la distinción entre concepto y concepción, pero quedan algunas preguntas e intuiciones. Esta distinción tiene mucho sentido para cualquiera que tenga una mínima familiaridad con el derecho, pero eso no signiAca que todos los términos que empleamos puedan ser estudiados con provecho a la luz de esa clasiAcación. Para profundizar en este tema es importante indagar en qué rasgos tienen estos conceptos a los que aluden Rawls y Dworkin. Para ello, debemos girar a un aporte íntimamente relacionado con esas reÆexiones, pero cronológicamente previo.

Un concepto que admite este carácter polémico puede denominarse un “concepto esencialmente controvertido”. Hacemos referencia, obviamente, al aporte de Walter Bryce Gallie al vocabulario AlosóAcico. Este autor identiAcó un tipo de término en el cual el carácter controvertido es de su esencia. Para Gallie hablamos de conceptos que son susceptibles de desacuerdo en torno al uso del término. Se genera en ellos una disputa entre diferentes versiones alrededor del signiAcado central del concepto produciendo paradigmas rivales. A propósito de su uso, hay desacuerdos sustantivos que se traducen en posiciones competitivas sobre la mejor forma de describir los estándares a que se reÆere el concepto, lo que más arriba llamamos concepciones. En la práctica, lo que tenemos son diferentes grupos o partes que reivindican su interpretación como la correcta o la única importante. Se trata, apunta Gallie, de disputas genuinas que no se pueden resolver por medio de argumentos de ninguna especie, pero los argumentos (y evidencias) que las distintas posturas sostienen son válidos<sup>22</sup>. Finalmente, cabe advertir que existe un núcleo común en estos conceptos, no son conceptos confusos que pueden signiAcar cualquier cosa. Un elemento esencial en esta clase de conceptos es que existe un ejemplo o modelo cuya autoridad es reconocida por todos los participantes<sup>23</sup>.

Revisemos brevemente sus características. En primer lugar, un concepto esencialmente controvertido tiene un carácter evaluativo, reÆeja un valor o da cuenta de algo que valoramos (ya sea positiva o negativamente)<sup>24</sup>. Tiene, además, una estructura compleja, esto es, está compuesto por diferentes elementos. La relación de prioridad entre estos componentes varía de acuerdo con la evaluación que se haga de ellos<sup>25</sup>. En tercer

lugar, son conceptos abiertos, es decir, admiten modificaciones relevantes a la luz de las circunstancias y sus cambios. Las personas aceptan el hecho de que su uso del concepto puede ser controvertido, y reconocen los criterios que justifican la discusión<sup>26</sup>. Por último, los conceptos esencialmente controvertidos tienen un rasgo importante para este estudio: su dimensión interna. El significado del concepto, aunque no es eso lo que Gallie estaba preocupado de indagar, está definido por las creencias de los participantes y los desacuerdos que en virtud de ellas se ventilan en torno a qué significa un concepto esencialmente controvertido. El significado, dicho en otras palabras, no está definido por propiedades empíricas (i.e., externas)<sup>27</sup>.

Un comentario intuitivo podría ser que la práctica jurídica tiene un importante número de conceptos que son esencialmente controvertidos, en particular a nivel constitucional. Con todo, es bueno advertir que hay alternativas. Andrei Marmor argumenta que el contenido común de un concepto constitucional puede entenderse como un concepto esencialmente controvertido (que rotula como el modelo “internalista” de Gallie) o entenderse como una “clase natural” (alternativa que él denomina modelo “externalista”)<sup>28</sup>. Esta segunda opción la desarrolla concentrándose en la lectura de Hilary Putnam<sup>29</sup>. Una clase natural sería un conjunto de objetos cuyas características son el resultado de una cierta estructura interna empírica y supone que existen unas propiedades (intrínsecas) que todos los objetos designados por ella comparten. De modo que la extensión de ciertas palabras se define por propiedades naturales o empíricas, y no por creencias compartidas sobre el o los significados del término. Las cosas agrupadas en estas clases están unidas por mecanismos profundos, cada clase natural tiene una “esencia” necesaria y suficiente que contribuye a ciertos rasgos observables de los objetos designados por esa clase. Por cierto, los hablantes aprendemos a usar el término no necesariamente a través de una aprehensión inmediata de esos elementos intrínsecos, sino a través de estereotipos o ejemplos con los que nos encontramos en nuestra experiencia concreta. Sin embargo, lo que determina la pertenencia a la clase no es el hecho de satisfacer un estereotipo, sino compartir una naturaleza esencial, de modo que la información que manejemos no es lo central<sup>30</sup>. Así, la teoría de Putnam no implica negar el carácter social del significado, pero sí supone que la referencia no está definida por los estados psicológicos de los hablantes. Marmor, sin necesariamente tomar partido, muestra que esa comprensión existe en la teoría constitucional, y en la discusión jurídica podemos entender el contenido de un concepto constitucional como una clase natural.

Esta teoría parece más que plausible frente a términos como agua, tigre u oro (clásicos ejemplos en este cuerpo de literatura), pero en el seno de una disciplina práctica como el derecho carecería de la misma aplicación. Suena a primera vista algo extraño extender esta categoría para inteligir el derecho. Sin embargo, creo que la pregunta principal no es si esa teoría es “correcta” respecto al lenguaje del derecho. La óptica más acertada es preguntarse si los operadores jurídicos entienden o creen, cuando participan de la práctica de interpretación, estar tratando con conceptos que son clases naturales. Un jurista que, a mi juicio, ha captado este hecho es Michel Troper, quien menciona un “realismo ontológico” que trata, en su ejemplo, a las formas de gobierno como preexistentes. La literatura constitucional las trataría como pertenecientes a una realidad objetiva o una naturaleza<sup>31</sup>. Troper no emplea estos rótulos de la teoría del significado, pero discurre en la misma línea, pues constata ciertas actitudes en alrededor de esta. Hay autores, señala Troper, que entienden que las formas de gobierno concretas y singulares no sería más que “la realización más o menos perfecta de un régimen parlamentario o presidencial preexistente”<sup>32</sup>, o escriben que ciertas afirmaciones relativas a las formas de gobierno son falsas o verdaderas, como si se tratara de definiciones que se pueden corroborar examinando algún correlato fáctico. Este ejemplo evidencia que lo importante es indagar si, entre las y los juristas, existe la creencia de estar empleando (o poder emplear) clases naturales en la argumentación jurídica.

## El concepto de EU. Concepto y concepciones

A la luz de estas reflexiones cabe preguntarse cómo caracterizaremos al EU en este trabajo. Mi posición es que debe entenderse como un concepto esencialmente controvertido; y, por lo tanto, su contenido tiene varios desarrollos posibles en la forma de concepciones. Por cierto, debido a su carácter constitucional (y expreso) tiene particularidades; su apertura es menor y tiene límites más precisos si se le llegara a comparar con conceptos como dignidad o igualdad.

Las distintas concepciones del EU pueden construirse teóricamente, y esta construcción hacerse sistemáticamente o de modo fragmentario. Sin embargo, ya tenemos diferentes opciones en las construcciones prácticas que distintos países han elaborado. Se trata de diferentes interpretaciones del carácter unitario del Estado<sup>33</sup>.

El estado unitario francés es distinto del colombiano; así como ambos son distintos de la forma unitaria consagrada en la Constitución de la República española de 1931<sup>34</sup>. Solo un ejemplo: una académica ha dicho sobre el caso colombiano que existe una “autonomía política de segundo grado, es decir, una capacidad de autogobierno para dirigir políticamente a un territorio que no compone potestad legislativa” pero en el que se reconoce “un margen de gobierno para la atención de los propios intereses locales y su defensa”<sup>35</sup>. Esta lectura, aun cuando puedan existir visiones más escépticas<sup>36</sup>, se distancia claramente del modo en que se le ha comprendido en Chile.

A partir de esta simple constatación, se puede afirmar que el contenido del concepto de EU es desarrollado siguiendo caminos distintos, incluyendo variantes o matices. Sobre esas divergencias se puede tener una evaluación positiva o negativa, pero, en cualquier caso, queda claro que el significado del concepto no es unívoco, sino que su extensión varía dependiendo de cada comunidad. Por ende, este hecho acreditaría que no podemos hablar de una clase natural.

Su variabilidad presupone, asimismo, un núcleo común definido por la dogmática. Existe un *concepto* de EU que se podría presentar como un Estado con un solo centro de impulsión política expresado en la unidad legislativa y de gobierno. Esto significa que no se distribuye la potestad legislativa (y tampoco hay autonomía constitucional). Además, existe un solo centro de decisiones políticas. Esta formulación abstracta puede entenderse de diferentes modos. Con respecto a la unidad de legislación hay menos ductilidad, pero la unidad de gobierno que supone un EU es un estándar más borroso y que admite graduaciones. Siguiendo esta línea de ideas, dentro de una específica comunidad de intérpretes debiera ser posible hallar más de una concepción de EU, y entre ellas identificar una pugna por cuál de esas debe predominar<sup>37</sup>.

## La concepción dominante del EU (chileno)

Las reflexiones precedentes constituyen un marco para inspeccionar lo que la doctrina chilena ha escrito sobre el EU a partir de nuestra caja de herramientas. La revisión que se hace a continuación ha tratado de ser exhaustiva y, aunque se pueden haber hecho omisiones, cubre lo que la literatura ha escrito sobre este tema. Si se lee con atención lo que la doctrina chilena dice del EU, por lo general se repara muy escuetamente en que son definiciones de manual, pero ese carácter, lejos de desacreditarlas, las hace más relevantes: es el contacto más frecuente que un operador jurídico estándar tiene con el tema, cuando no es de su especialidad o de su interés. Por otro lado, su brevedad y propósito divulgativo no debiéramos verlo como una limitación, porque podrían entenderse como rasgos que muestran el carácter aparentemente indisputado o evidente del concepto.

Prestando atención al discurso de la doctrina se pueden distinguir dos planos. El primero es el más convencional. El tema se suele sintetizar en un único *centro de impulsión política*: la forma unitaria implica un solo centro de poder o decisiones políticas<sup>38</sup>. Éste incluye dos funciones. El gobierno o dirección política

(a cargo del presidente y sus colaboradores más cercanos) y la función legislativa (a cargo del Gobierno y el Congreso)<sup>39</sup>. El EU es, como ya hemos dicho, unidad de gobierno y unidad de legislación. Este centro de decisiones políticas se proyecta orgánicamente: está caracterizado por una unidad “de autoridades gubernativas”<sup>40</sup>, un solo aparato o red de gobierno y administración<sup>41</sup>. La traducción normativa de estas definiciones sería que en nuestro país existe un solo ordenamiento jurídico<sup>42</sup> que incluye a la Constitución, las leyes, y la normativa de jerarquía inferior<sup>43</sup>. Las ideas antedichas se resumen en la centralización política<sup>44</sup>. Un aporte genuinamente distinto, y que cabe destacar, es el del profesor Pablo Marshall, quien entiende a la unidad del estado como un principio constitucional negativo, pues implica la “prohibición de organizaciones locales con una autonomía de grado estatal”; lo que hace es afirmar un límite a la descentralización: “el sistema de fuentes del derecho no puede ser totalmente descentralizado”<sup>45</sup>.

El segundo plano agrega a ese enfoque relativamente sobrio otros rasgos. Éstos van más allá de una distribución de potestades normativas, extendiéndose a aspectos que suponen definiciones más hondas sobre el carácter de nuestra comunidad política. En particular, resulta de gran interés cómo el profesor José Luis Cea, en una muy influyente lectura del EU, presenta una “cuádruple unidad”. Ésta incluiría 1) unidad de ordenamiento jurídico (Constitución, leyes, ordenamiento de jerarquía inferior); 2) “de autoridades gubernativas o conjunto de órganos de nivel constitucional, que integran el sistema político, cuyas decisiones se adoptan ejerciendo la soberanía y se extienden a todos y en la plenitud del territorio nacional”; 3) de gobernados, pueblo o destinatarios del ordenamiento y de las decisiones políticas; y 4) unidad de territorio<sup>46</sup>. Esta fórmula ha sido reiterada por destacados académicos<sup>47</sup>. Por otro lado, se ha dicho que el EU conlleva “reconocer que en Chile existe una concentración del poder político en un solo centro geográfico (presidente de la república)”<sup>48</sup>. También se afirma la unidad de la nación como faceta del EU<sup>49</sup>.

Las afirmaciones del párrafo anterior dotan de un contenido adicional al EU. Implican una lectura de lo que significa centralización política: esta supondría concentración en un solo centro geográfico, la unidad del pueblo, del territorio y, más polémicamente, de la nación. Aquí hay un primer indicio de una *concepción* más o menos definida del EU. Se trata de una caracterización que va más allá de una definición mínima y que mezcla registros normativos con registros aparentemente descriptivos.

Tenemos, hasta aquí, un esbozo de una determinada lectura del EU. Pero, para una parte de los autores y autoras que hemos analizado recién, el EU sería algo más que el desglose realizado más arriba. Ha sido dicho que se trata al EU como un *dogma de fe* o un *axioma*<sup>50</sup>. Los términos pueden resultar algo equívocos, pero parecieran captar que se le ubica como *parte* de nuestra tradición. Hay testimonios explícitos que se expresan en un lenguaje que presenta la declaración del EU (y las creencias que lo acompañan) como un principio rodeado de la naturalidad de lo obvio; e incluso, coherente con algo así como una esencia nacional.

Es el caso del profesor Pfeffer, para quien la forma unitaria del Estado “está de acuerdo con la tradición constitucional chilena, su idiosincrasia y con las características de la nación”<sup>51</sup>. Asimismo, José Luis Cea, al presentar la “cuádruple unidad”, sostiene que “en la suma conjugada o armónica de los cuatro aspectos descritos (...) Chile tiene, con rasgo indeleble, grabada en su cultura la forma de Estado unitario”<sup>52</sup>. Ángela Vivanco, explicando la noción de cultura política, asevera que “los pueblos tendrían una cierta inclinación natural hacia una determinada forma de Estado. Por ejemplo, históricamente Chile ha sido un país organizado como Estado Unitario”<sup>53</sup>. Para Jaime Guzmán, el arquitecto constitucional de la dictadura, el EU era “parte indiscutible del alma de la chilenidad”<sup>54</sup>. Estas voces tan autorizadas sugieren que, a cierto nivel de discurso, se ha producido una suerte de fusión. El EU (por sí mismo) se ha vuelto parte de un conjunto de rasgos fijos de nuestra cultura. Ahora bien, ese Estado unitario que por historia, tradición o idiosincrasia caracteriza a Chile es *una* forma de interpretar la declaración y de atribuirle un contenido; pero esa precisión no se hace.

Para terminar de modelar esta concepción del EU que creo identificar, presentaré un conjunto de características que integran nuestra cultura constitucional y que en este caso han sido singularmente

importantes. Esas características serán estudiadas y descritas a propósito de la forma de estado, integradas en ella.

Primero, tenemos la presencia de cierta idea de nación a la hora de entender el EU. Un concepto esencialista asociado con un nacionalismo identitario que quiere presentarnos como homogéneos, defendiendo la idea de una historia compartida y negando la diversidad étnica y territorial del país<sup>55</sup>. Un discurso que, teniendo raíces decimonónicas, se consolidó en el siglo XX y que, con transversal influencia, se difundió entre políticos, militares e intelectuales. El giro a nivel constitucional en 1980 (y en los debates previos) a la hora de tratar y conceptualizar la nación (separándola del pueblo elector) es una manifestación de la fuerte presencia de concepciones esencialistas<sup>56</sup>. A nivel dogmático y de teoría constitucional no se ha reflexionado mucho más. Nuestra doctrina se pronuncia poco<sup>57</sup>. Este cuadro debiese generar suspicacia, pues asoma el riesgo de que se empleen irreflexivamente concepciones ya superadas, lo que ocurre en nuestra materia de estudio. La idea de una nación indivisible y homogénea, pensada desde claves étnico-culturales aparece en los profesores Hernán Molina<sup>58</sup>, José Luis Cea<sup>59</sup> o Sebastián Soto<sup>60</sup> escribiendo a propósito de la forma de estado.

Otra hebra relacionada con la anterior, y quizá más importante, es el rol de cierta versión historiográfica de Chile que refuerza (directa o indirectamente) la lectura que venimos exponiendo, apuntalando estas creencias. Nos referimos a la extraordinaria influencia de la historiografía conservadora representada por autores tan populares como Francisco Encina o Alberto Edwards<sup>61</sup>, la más citada al hablar del pasado por académicos ilustres como Alejandro Silva<sup>62</sup> o José Luis Cea<sup>63</sup> y reproducida por un amplio grupo de juristas.

Ese pasado que hemos reconstruido se proyecta al menos en tres tópicos. De la “historia” podemos concluir que “Chile ha tenido una tradición unitaria jamás interrumpida”<sup>64</sup>. Según Silva, Chile tiene una tradición de EU, enraizada en su historia como colonia de España y en su experiencia de vida independiente<sup>65</sup>. Además, Chile ha sido centralizado y centralista desde mucho antes de la emancipación; se hace referencia entonces a una tradición que parte con la Colonia<sup>66</sup> y “recorre toda nuestra historia institucional”<sup>67</sup>. En tercer lugar, se insiste en la traumática experiencia federal, algo que sorprende por su brevedad y su lejanía temporal, pero es repetida en innumerables ocasiones. El ensayo federal fue una “exageración destinada al fracaso”<sup>68</sup>, que la república “sufriera entre 1826 y 1828”<sup>69</sup>; un movimiento sin vitalidad y que desapareció para siempre<sup>70</sup>, una “desafortunada experiencia”<sup>71</sup>. Esta reseña ha desacreditado la forma federal produciendo desconfianza y sospecha hacia su eventual implementación<sup>72</sup>.

A ello debe agregarse que, como se sabe, el presidencialismo chileno es muy robusto y sus atribuciones muy vastas; y aunque el poder del presidente está más que consagrado institucionalmente tiene también presencia cultural. Su figura es exaltada por un diverso elenco de juristas que coinciden en su contribución a la identidad e integración de nuestra comunidad, así como su fuerza simbólica de conducción y de unidad<sup>73</sup>. En concreto, el relato ideal es que el presidente gobierna al hacer sentir su autoridad “horizontal y verticalmente en todo el territorio nacional en forma inmediata y simultánea”<sup>74</sup>. Antes de la reforma de 2018, se pudo sostener que la elección directa y popular de la máxima autoridad regional deformaba el carácter unitario del Estado chileno<sup>75</sup>. Así, el tópico que en esta materia rige podría expresarse así: toda decisión de dirección política en la nación (sea o no de carácter nacional) debe ser tomada por el presidente o por sus agentes, puede haber asuntos gubernativos de carácter regional, pero se *gobiernan* solo a nivel central.

Todos estos insumos han nutrido un *ethos* a propósito de la forma del estado chileno que se proyecta en manuales, artículos y conferencias que acaban permeando, por ejemplo, los discursos parlamentarios<sup>76</sup>. Por cierto, secciones de este *ethos* ya han sido descritas y su influencia se puede ver proyectada en otras temáticas<sup>77</sup>. En particular, hemos tratado de mostrar que este set de ideas ha dejado muchas huellas en la cultura constitucional, modelando lecturas restrictivas de la descentralización y recelosas de la distribución territorial del poder.



## La doctrina crítica y su (des)acuerdo con la interpretación dominante

Hasta aquí hemos tratado de exponer una perspectiva que detalla el significado del EU. Se trata de una concepción que la doctrina mayoritaria ha desarrollado. Por cierto, se trata de una lectura importante, que tiene raíces en nuestra experiencia histórica, expresa buena parte de la realidad institucional del país, y es sostenida por académicos de prestigio. No obstante, eso no la convierte en algo distinto a *una* concepción, es decir, *una* forma posible de leer al EU.

Cabe hacerse ahora la pregunta de si existe unanimidad en este tratamiento del EU. Para entender bien el argumento debe hacerse una distinción entre qué significa EU y cómo se valora. A la hora de conceptualizar al EU hay un acuerdo; pero no necesariamente hay un acuerdo a la hora de evaluarlo. Ese grupo de autores y autoras que ubica al EU como parte de una esencia o tradición tiene contradictores; no toda la doctrina constitucional evalúa positivamente el EU.

En las últimas décadas hemos visto la emergencia, aunque todavía incipiente, de una literatura que evalúe negativamente al EU. A continuación, revisaremos una de ellas. La doctrina que ha asumido una postura crítica tiene un claro consenso en torno a la necesidad de descentralización, y resiente la ausencia de avances sustantivos en la materia<sup>78</sup>. Su percepción es que solo han existido, hasta ahora, escasos y deficientes resultados prácticos<sup>79</sup>. El proceso de descentralización es caracterizado como fragmentario, con reformas parciales y con nulo impacto, carente de profundidad política y de innovaciones de fondo; faltando una estrategia a largo plazo y una perspectiva de conjunto<sup>80</sup>. Fundan su lectura en referencias, en general vagas, a valores como igualdad<sup>81</sup>, desarrollo armónico<sup>82</sup>, participación<sup>83</sup> o eficiencia<sup>84</sup>. Al emplear estas categorías llegan a la conclusión que nuestra forma de Estado no satisface ninguno de esos importantes estándares. El EU conspiraría contra alcanzar, en esas dimensiones, logros que impacten en el desarrollo y democratización de la vida regional.

Ahora bien, y aquí aparece un nudo central del trabajo, de este diagnóstico no se deriva un intento por reinterpretar al EU. La actitud intelectual más frecuente de quienes impugnan el EU ha sido la de proponer avanzar hacia el cambio de la forma de estado. Están quienes abogan por la forma de Estado regional<sup>85</sup>, así como quienes promueven la forma federal para Chile<sup>86</sup>. Esta modificación de enorme magnitud posibilitaría entregarles atribuciones a las regiones, ajustar la forma de estado a los valores que la propia Constitución declara, redistribuir los recursos y dar espacio a los pueblos originarios. Sería, insisto, una nueva forma del estado y no otra interpretación del EU. Es importante señalar que, a mi juicio, estas propuestas en sí no tienen nada de malo. Sin embargo, se comete el error de asumir que la declaración del EU tiene un *solo* significado. Para mí ello es evidente, atendido que la idea que predomina es el cambio de la forma del Estado y no una relectura del concepto. Si se lee a algunos de los académicos que inscribiría en esta línea, todos atribuyen una conceptualización rígida al EU. El profesor José Ignacio Martínez cuestiona la incapacidad para imaginar una sustitución de la forma unitaria. Para él este modelo es rígido, e “impide proponer soluciones a demandas (...) de una mayor democratización, de satisfacción de necesidades sociales, de reivindicaciones de pueblos originarios, etc.”<sup>87</sup>. Para Manuel Núñez la declaración de Estado unitario implicaría “la negación del pluralismo político y constitucional” así como “la monopolización de las fuentes del Derecho en manos del Estado-soberano”<sup>88</sup>.

Reformulando lo dicho recién, señalaría que estos autores rechazan el EU porque limita el desarrollo, reparte injustamente las oportunidades y permite un ejercicio vertical del poder. Sin duda tienen razón, pero su ataque va dirigido contra *una* versión del EU, de hecho, la *misma* versión. Mi objeción es que están trabajando desde la misma concepción que hemos descrito en el apartado anterior, se asume un mismo significado sin importar la evaluación moral y política que se haga de la práctica del principio. Se entiende al EU, en tanto concepto constitucional, como una referencia empírica expedita.

En este punto, dos comentarios deben ser hechos. Primero, que la doctrina ha intuido la complejidad conceptual del EU. De alguna manera lo capta el profesor Manuel Núñez al decir que la mención del art. 3° de la Constitución que declara a Chile como un Estado unitario es una proposición “aparentemente descriptiva”<sup>89</sup>. El profesor Felipe Paredes, por su parte, ha escrito que la definición del Estado unitario como “aquel que posee un único centro de impulsión política” es oscura y confusa. Lo que él registra, sin advertirlo, es la amplitud que permite leer en diversos sentidos el significado del EU<sup>90</sup>. Segundo, que la distinción entre concepto y concepción también ha sido intuida. El profesor Jorge Mario Quinzio, en 1953, esbozó una concepción alternativa sin explicitarlo. Publicó ese año un anteproyecto de nueva Constitución para Chile, que en su primer artículo declaraba que la República de Chile junto a su carácter de “una e indivisible”, “reconoce y promueve las autonomías departamentales”. Más adelante, su proyecto declaraba que el *gobierno superior* de cada Departamento reside en las asambleas departamentales (art. 93), elegidas por votación popular y directa, mientras que la administración del departamento reside en el intendente elegido por la asamblea departamental (art. 100)<sup>91</sup>.

Para terminar esta sección cabe insistir en el siguiente punto: pese a existir un desacuerdo sobre la evaluación del EU chileno existe un acuerdo al definir en qué consiste el EU. Es difícil probar un hecho negativo (la inexistencia de otra concepción), pero sí se puede probar la actitud de los críticos al EU chileno; su evaluación no es que haya que discutir el contenido del EU, es que hay que cambiarlo por un Estado regional o federal.

## El EU chileno: concepto y concepción

Lo que tenemos es una interpretación del EU que ha sido particularmente exitosa. Todos los intérpretes de la cultura jurídica chilena han sido permeados por ella. La concepción mayoritaria, en el fondo, es una colección de creencias (asociadas al concepto) que tienen conexión entre sí. Se trata de una concepción que, por su misma fuerza, mutó a algo más parecido a un concepto, que no es ni puede ser objeto de discusión. Como resultado, una sola concepción se identifica con lo que el EU es y puede ser en cualquier contexto.

Es importante señalar que en este artículo no se objeta la existencia de una lectura hegemónica que se traduce en una concepción del EU. Tampoco se objeta el (implícito) acuerdo de la doctrina en torno al significado de EU. La dificultad que detecto es que ese fenómeno genera que la comunidad interpretativa chilena entienda a la concepción haciendo las veces de un concepto. Dicho de otro modo, el problema es que el contexto intelectual produce que se confunda concepto y concepción.

¿Cuáles son las consecuencias de este fenómeno? Lo que he intentado demostrar es que el EU no se trata, para la doctrina chilena, de un concepto valorativo, complejo y abierto (*a la Gallie*). Ello conduce a tratarlo, en nuestro lenguaje constitucional, más cerca de una “clase natural” que un “concepto esencialmente controvertido”. Creo que este modelo ha predominado en la dogmática jurídica a la hora de reflexionar sobre el EU. No se trata, por cierto, de una actitud premeditada; se trata, más bien, de una reconstrucción del proceder de la doctrina. Con todo, resultará obvio que si los términos constitucionales son entendidos sobre la base de tal modelo la distinción entre concepto y concepción se vuelve muy problemática<sup>92</sup>. La única, y compartida, concepción genera que el EU se nos aparezca como algo ya definido, cuyo significado está agotado. Nuestra doctrina, por las razones ya explicadas, no es capaz de reconocer el carácter abierto a diferentes interpretaciones del EU; lo entiende como una categoría instalada en una suerte de espacio ontológico indisponible. Esta clase natural pareciera no solo determinar al EU como unidad de legislación y gobierno, sino que incluye una idea de nación homogénea y como comunidad de destino, que está asociada a una historia parcial de (aparente) unidad, y a esquemas verticales de ejercer el poder. Al EU lo vemos expresando (y comprometido con) una serie de valores que rechazamos o nos incomodan. Y la solución, a ojos de la doctrina más atenta y crítica, es sustituir al EU por otra clase natural (el Estado regional o el Estado federal). Sin embargo, como no se hace la distinción entre concepto y concepción la doctrina no puede

detectar el problema normativo involucrado en el EU. El consenso cultural que fosiliza al EU imposibilita el desacuerdo dentro de los límites del EU, no se puede reinterpretar la forma de Estado, ni evaluar política y moralmente la práctica.

## Conclusiones

El EU chileno es una concepción devenida, en el debate jurídico, en un concepto rígido e indisponible; convirtiendo *esa* lectura en parte de la tradición constitucional del país. Esta visión no es compartida necesariamente por toda la doctrina, pero informa toda la reflexión en este tema. Este cuadro ha generado que tratemos al EU como un término que está más cerca de una “clase natural” que de un “concepto esencialmente controvertido”. Terminamos designando con el término EU un conjunto de propiedades fijas. La doctrina chilena pareciera creer (o actúa como si creyera) que el EU permite captar objetivamente la realidad, y no como lo que es: un espacio de discrepancia moral y política. Así, no se detecta un problema normativo *dentro* del EU, sino solo al momento de optar entre las tres formas de Estado. Nuestra doctrina incurre en una objetivación (de una interpretación) del Estado unitario, impidiendo que haya un desacuerdo. Rigidizar a ese punto el EU ha contribuido a paralizar la conversación pública sobre distribución territorial del poder reduciendo el debate académico y político al dilema de si tenemos o no (ese único) EU (posible). La doctrina termina dividida entre incondicionales defensores de una esencia constitucional e impugnadores que pretenden sustituir esa misma esencia, porque, en el fondo, comparten una misma concepción del EU.

## Bibliografía

- Ángela Vivanco, Curso de Derecho constitucional (3ª ed., Ediciones UC, 2015).
- Emilio Pfeffer, Manual de Derecho Constitucional (Ediar-Conosur, 1985).
- José Luis Cea, Derecho Constitucional Chileno (2ª ed., Ediciones Universidad Católica de Chile, 2008).
- Mario Verdugo & Ana María García, Manual de Derecho Político. Instituciones Políticas (3ª ed., Editorial Jurídica, 1996).
- Mario Verdugo & Ana María García, Manual de Derecho Político. Instituciones Políticas (4ª ed., Editorial Jurídica, 2010).
- Mario Verdugo, Emilio Pfeffer & Humberto Nogueira, Derecho Constitucional (2ª ed., Editorial Jurídica, 1999).
- Alejandro Silva, Tratado de Derecho Constitucional (2ª ed., Editorial Jurídica, 1997).
- Alejandro Silva, Tratado de Derecho Constitucional (2ª ed., Editorial Jurídica, 1997).
- Alberto Anguita, *Las bases jurídico-constitucionales del proceso de descentralización en Francia*, Revista de Derecho UNED, n.º 2, 265-281 (2007). <http://62.204.194.45/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2007-2-30090/Documento.pdf>
- Alejandro Vergara, *Hacia una descentralización administrativa verdadera: más democracia para las regiones*, El Mercurio Legal, 2 de diciembre, 2011. <http://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/12957-profesor-alejandro-vergara-hacia-una-descentralizacion-administrativa-verdadera-mas-democracia-para-las-regiones>
- Alejandro Vergara, *Reforma Constitucional y descentralización administrativa*, 18 Revista Chilena de Derecho, n.º 2, 339-344 (1991). <https://www.jstor.org/stable/41608883>
- Amaya Alvez, *Estado Regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España*, LXVI Revista de Derecho (Concepción), n.º 203, 265-277 (1998).
- Andrei Marmor, *Meaning and belief in constitutional interpretation*, 82 Fordham Law Review, n.º 2, 577-596 (2013). <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol82/iss2/8/>
- Antonio Calonge, *La reforma descentralizadora francesa*, Revista de Administración Pública, n.º 126, 475-493 (1991). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17112>

- Benoit Delooz, *Actualidad de la regionalización chilena*, 76 Estudios de Derecho, n.º 168, 197-220 (2019). <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v76n168a08>
- Benoit Delooz, *El dilema de la regionalización chilena: ¿más descentralización o “auténtica” autonomía regional?*, en Administración Territorial de Chile, 107-130 (G. Bocksang & J. L. Arroyo coords., Thomson Reuters, 2015).
- Bernardino Bravo, *El renacer monocrático en Iberoamérica durante el siglo XX. Raíz y razón del presidencialismo*, LVI Revista de Derecho (Concepción), n.º 184, 59-69 (1988).
- Bernardino Sanhueza, Chile: La administración territorial (Prolibros, 2016).
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Historia de la Ley 19097 (2017). <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7066/>
- Cecilia Rosales, *Financiamiento de las regiones, autonomía y Estado unitario*, en La Constitución Económica, 241-264 (M. Henríquez & M.P. Silva coords., Thomson Reuters, 2015).
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile (2014). <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>
- Comité de Sistematización. Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía (2017). <http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/index.php/informe-ejecutivo-sistematizacion-de-la-etapa-participativa-del-proceso-constituyente-abierto-la-ciudadania>
- Domingo Hernández, *Notas sobre algunos aspectos de la reforma a las bases de la institucionalidad, en la reforma constitucional de 2005: Regionalización, probidad y publicidad de actos*, en La Constitución Reformada de 2005, 31-37 (H. Nogueira coord., Librotecnia, 2005).
- Eduardo Soto Kloss, Derecho Administrativo. Temas fundamentales (3ª ed., Abeledo Perrot, 2012).
- Esteban Szmulewicz, *Desarrollo territorial: logros y fracasos de la Descentralización y Desconcentración en la Constitución de 1980*, en Problemáticas actuales del Derecho constitucional, 93-106 (A. Mesa ed., Universidad Mayor, 2013).
- Federico Arenas, *El Chile de las regiones: una historia inconclusa*, LXX Estudios Geográficos, n.º 266, 11-39 (2009). <https://doi.org/10.3989/estgeogr.0444>
- Felipe Paredes, *¿Por qué es necesario plantear el federalismo como una alternativa a la desigualdad en Chile?*, en Igualdad, inclusión y derecho, 115-126 (F. Muñoz ed., LOM, 2013).
- Felipe Paredes, *Constitución, poder y territorio: la forma jurídica del Estado chileno*, en La Constitución chilena. Una revisión crítica a su práctica política, 57-76 (J. Bassa, J.C. Ferrada & C. Viera eds., LOM, 2015).
- Fernando Atria et al., *Bases de la nueva constitución para Chile*, en Nueva constitución y momento constitucional, 143-208 (F. Zúñiga coord., Legal Publishing y Thomson Reuters, 2013).
- Fernando Muñoz, *Árbol genealógico del Consejo de Estado: el constitucionalismo autoritario en nuestra historia*, 16 Ius et Praxis, n.º 2, 211-248 (2010). <https://doi.org/10.4067/S0718-00122010000200008>
- Fernando Silva, *Futuro, presente, pasado: sobre permanencias en la historia de Chile*, en El Chile que viene. De dónde venimos, donde estamos y a dónde vamos, 39-64 (Ediciones UDP, 2009).
- Francisco Soto, El desafío de la participación (LOM, 2013).
- Fundación Chile Descentralizado, Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país (Ediciones Universidad de La Frontera, Temuco, 2017). <https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2017/10/LIBRO-Descentralizacion-2.0-v.final-01.10.17.pdf>
- Giorgia Pavani & Liliana Estupiñán, *Mutaciones del Estado unitario en América Latina*, en Plurinacionalismo y centralismo, 101-159 (G. Pavani & L. Estupiñán eds., Universidad Libre, 2017).
- Gladys Camacho, *Las directrices constitucionales para la administración pública*, Revista de Derecho Público, n.º 67, 369-395 (2005). <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2016.41345>
- Gonzalo García & Pablo Contreras, Diccionario constitucional chileno (Cuadernos del Tribunal Constitucional, 2014).
- Gonzalo Rojas, Marcela Achurra & Patricio Dussailant, Derecho Político. Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz (Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996).

- Gonzalo Vial, *Decadencia, consensos y unidad nacional*, Dimensión histórica de Chile, n.º 1, 140-164 (1984). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2002002>
- Guillermo Bruna, *Descentralización del poder en Chile*, 1 Estudios constitucionales, n.º 1, 89-97 (2003). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2033481>
- Heinrich Von Baer, *Descentralización y desarrollo territorial: ¿barco a la deriva o proyecto país? Fundamentos y propuestas para una Política de Estado*, 3 Hemiciclo, n.º 5, 89-117 (2011). <http://corbiobio.cl/cumbre/wp-content/uploads/2011/08/Ensayo-HEMICICLO-Extracto1.pdf>
- Hernán Molina, *Derecho Constitucional* (9ª ed., Legal Publishing, 2009).
- Hernán Molina, *El proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y el regionalismo político*, LIX Revista de Derecho (Concepción), n.º 189, 41-47 (1991).
- Hernán Molina, *Hacia el reemplazo de la forma jurídica del Estado: la unitaria por la regional*, LX Revista de Derecho (Concepción), n.º 191, 99-103 (1992).
- Hernán Molina, *Hacia un nuevo modelo de gobierno regional*, LVIII Revista de Derecho (Concepción), n.º 187, 89-91 (1990).
- Hugo Caldera, *Función de gobierno y función de administración*, Revista de Derecho Público, n.º 49, 205-215 (1991). <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2016.43558>
- Hugo Herrera, *Las ideas de república y nación como bases del manifiesto republicano*, en *La mayoría de las ideas: de la retroexcavadora al Manifiesto republicano*, 175-190 (Ediciones El Mercurio, 2017).
- Humberto Nogueira, *Informe a la Comisión Especial de Modernización del Régimen Político Chileno sobre perfeccionamiento del sistema constitucional, con especial énfasis en el tipo de gobierno*, 6 Estudios constitucionales, n.º 2, 503-525 (2008).
- Jaime Bassa, *Propuesta inicial sobre forma de Estado*, en *Propuestas Constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile*, 77-85 (Lucas Sierra ed., Centro de Estudios Públicos, 2016).
- Joaquín Varela, *La Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado*, 10 Iura Vasconiae, 323-354 (2013). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4966571.pdf>
- John Rawls, *Teoría de la Justicia* (2ª ed., Fondo de Cultura Económica, 1995).
- Jorge Larraín, *Identidad Chilena* (LOM, 2001).
- Jorge Quinzio, *Anteproyecto de Nueva Constitución Política de la República de Chile* (Imprenta El Derby, 1953).
- Jorge Tapia, *Descentralización, regionalización y neosubsidiariedad*, en *Reforma Constitucional 2005*, 167-186 (F. Zúñiga coord., Lexis Nexis, 2005).
- José Bidart, *Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado por la regional*, LXII Revista de Derecho (Concepción), n.º 196, 59-69 (1994).
- José Ignacio Vásquez, *La forma de estado en la Constitución de 1980*, en *20 años de la Constitución chilena 1981-2001* (E. Navarro ed., Universidad Finis Terrae & Editorial Jurídica Conosur, 2001).
- José Luis Cea, *Hacia el estado regional*, 24 Revista Chilena de Derecho, n.º 2, 337-351 (1997). <https://repositorio.uchile.cl/handle/11534/14725>
- José Luis Cea, *Regionalización y modernización del Estado de Chile*, Revista de Derecho (Coquimbo), n.º 3, 17-36 (1996). <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2293>
- José Luis Cea, *Teoría del Gobierno* (Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000).
- José Manuel Díaz de Valdés, *Reforma constitucional sobre la forma de Estado en Chile. Estado unitario regionalizado y asambleas legislativas regionales*, Actualidad Jurídica, n.º 32, 199-205 (2015). <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/reforma-constitucional-sobre-la-forma-de-estado-en-chile-estado-unitario-regionalizado-y-asambleas-legislativas-regionales/>
- Juan Carlos Ferrada, *El Estado regional chileno: un modelo de descentralización administrativa sin participación política*, Revista Iberoamericana de Administración Pública, n.º 6, 175-208 (2001).

- Juan Carlos Ferrada, *El proceso de descentralización territorial del Estado de Chile: un largo camino sin horizonte claro a la vista*, Anuario de Derecho Público, n.º 1, 295-315 (2015). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6384764>
- Juan Carlos Ferrada, *La potestad reglamentaria de los gobiernos regionales: algunas notas preliminares*, Revista de Derecho (Valparaíso), n.º 23, 305-322 (2002). <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/510>
- Juan Carlos Ferrada, *La reforma constitucional del Gobierno en materia de regionalización: una propuesta mezquina e insuficiente*, LXX Revista de Derecho (Concepción), n.º 212, 439-461 (2002).
- Juan Carlos Ferrada, *Las funciones de gobierno y administración en el ámbito regional: algunos alcances de la distinción y sus problemas conceptuales*, en XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público, Edeval, Valparaíso (2000).
- Juan Pablo Beca, *Separación vertical de poderes: Un aspecto olvidado. Análisis de la tramitación parlamentaria de la ley de Reforma Constitucional N° 20390*, en Estudios de Derecho Público (J. C. Ferrada coord., Legal Publishing, 2011).
- Liliana Estupiñán y Emilia Girón, *El modelo de descentralización territorial en la constitución colombiana de 1991 a la luz de la jurisprudencia constitucional*, Revista del foro constitucional iberoamericano, n.º 9, 1-37 (2005). <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/19188>
- Lorena Ramírez, *¿Qué pueden aportar las nuevas teorías de la referencia al debate entre Hart y Dworkin?*, Doxa, n.º 39, 157-184 (2016). <https://doi.org/10.14198/DOXA2016.39.09>
- Lorena Ramírez, *Interpretación literal y nuevas teorías de la referencia*, Derecho & Sociedad, n.º 48, 33-47 (2017). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18973>
- Lucas Sierra, *Centralismo y Estado Unitario*, El Mercurio, 11 de mayo, 2014. <https://www.cepchile.cl/cep/opinan-en-la-prensa/lucas-sierra/centralismo-y-estado-unitario>
- Lucas Sierra, *Diálogos Constitucionales* (Centro de Estudios Públicos, 2015).
- Lucio Pegoraro, *Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación*, en Plurinacionalismo y centralismo, 31-99 (G. Pavani y L. Estupiñán eds., Universidad Libre, 2017).
- Luis Hernández, *Convenios administrativos de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Antecedentes Jurídicos y Modalidades de Ejecución*, 7 Revista de Derecho (Valdivia), 53-74 (1996). <http://revistas.uach.cl/html/revider/v7/body/art03.htm>
- Luis Hernández, *La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno*, 20 Revista Chilena de Derecho, n.º 2-3, 535-555 (1993). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2649827>
- Manuel Núñez, *Estado unitario: unidad del Estado y unidad de Constitución. La forma del Estado chileno bajo la Constitución de 1980*, en Reforma Constitucional 2005, 149-165 (F. Zúñiga coord., Lexis Nexis, 2005).
- Marcelo Villagrán, *Perspectiva territorial de la teoría de la separación de poderes. La descentralización, un desafío pendiente del Estado de Chile*, en Estudios de Derecho Público, 369-387 (J.C. Ferrada coord., Legal Publishing, 2011).
- Marcos Andrade, *La Constitución Nacionalista de 1980*, Derecho y Humanidades, n.º 12, 231-249 (2006).
- Marisa Iglesias, *Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional*, Doxa, n.º 23, 77-104 (2000). [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10243/1/doxa23\\_03.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10243/1/doxa23_03.pdf)
- Michel Troper, *Por una teoría jurídica del Estado* (Dykinson, 2001).
- Miguel Ángel Fernández, *Recurriendo a la Fuerza Normativa de la Constitución para avanzar, más efectivamente, en la Descentralización y Regionalización de Chile*, en Las bases de la institucionalidad, 9-28 (H. Nogueira coord., Librotecnia, 2015).
- Miriam Henríquez & José Ignacio Núñez, *Manual de Estudio de Derecho Constitucional* (Editorial Metropolitana, 2007).
- Nuria Cunill, Gonzalo Delamaza & Alfredo Joignant eds., *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (RIL Editores-Universidad de Los Lagos, 2012).

- Oswaldo Oelckers, *Descentralización Administrativa y Regionalización*, 24 Revista Chilena de Derecho, n.º 2, 353-367 (1997). <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/14726>
- Oswaldo Oelckers, *Los necesarios avances en el proceso de regionalización a través de los principios jurídicos que la sustentan*, Revista de Derecho (Valparaíso), n.º 17, 339-356 (1996). <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/347>
- Oswaldo Oelckers, *Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en proceso de regionalización*, LXVI Revista de Derecho (Concepción), n.º 203, 399-419 (1998).
- Pablo Marshall & Fernando Muñoz, *Derecho Constitucional. El Sistema de Gobierno y sus órganos* (Universidad Austral, 2016).
- Pablo Marshall, *Notas sobre la unidad del Estado como principio constitucional*, Actualidad Jurídica, n.º 21, 429-449 (2010). <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/notas-sobre-la-unidad-del-estado-como-principio-constitucional/>
- Pablo Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición* (LOM, 2016).
- Paulino Varas & Salvador Mohor, *Reforma Regional, Provincial y Municipal* (Editorial Jurídica, 1992).
- Renato Cristi & Carlos Ruiz, *El pensamiento conservador en Chile* (2ª ed., Editorial Universitaria, 2015).
- República de Chile, *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, sesión 243, 11 de agosto de 1976, 927. [https://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion\\_politica/Actas\\_comision\\_ortuzar/Tomo\\_VII\\_Comision\\_Ortuzar.pdf](https://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_VII_Comision_Ortuzar.pdf)
- Richard Fallon, *Federalism as a constitutional concept*, 49 Arizona State Law Journal, 961-984 (2017). <https://arizona.statelawjournal.org/2017/11/14/federalism-as-a-constitutional-concept/>
- Rolando Pantoja, *El Derecho Administrativo. Clasicismo y modernidad* (Editorial Jurídica, 1994).
- Ronald Dworkin, *El Imperio de la Justicia* (2ª ed., Gedisa, 2012).
- Sebastián Soto, *Propuesta inicial sobre forma de Estado*, en *Propuestas Constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile*, 87-106 (Lucas Sierra ed., Centro de Estudios Públicos, 2016).
- Sergio Carrasco, *Antecedentes sobre regionalización y la reforma constitucional de la ley 19097 de 1991*, LIX Revista de Derecho (Concepción), n.º 189, 85-93 (1991).
- Sergio Carrasco, *Historia y Derecho Constitucional: Constitución Política de 1980, finalidades y aplicación sobre la descentralización administrativa y regionalización de Chile*, LXX Revista de Derecho (Concepción), n.º 212, 87-103 (2002).
- Sofía Correa, *Identidad y Globalización*, Atenea, n.º 499, 11-32 (2009). <https://doi.org/10.4067/S0718-0462200900100002>
- Vanessa Suel, *La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal*, 10 Revista de Estudios socio-jurídicos, n.º 1, 158-200 (2008). <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/351>
- Vanessa Suel, *Un nuevo paradigma del Estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación*, 62 Universitas, n.º 127, 309-339 (2013). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.VJ127.npeu>
- Walter Bryce Gallie, *Essentially Contested Concepts*, 56 Proceedings of the Aristotelian Society New Series, n.º 1, 167-198 (1956).

## Notas

\* Artículo de investigación.

- 1 Ver, en general, Nuria Cunill, Gonzalo Delamaza & Alfredo Joignant eds., *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa* (RIL Editores-Universidad de Los Lagos, 2012); y Fundación Chile Descentralizado, *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país* (Ediciones Universidad de La Frontera, 2017).
- 2 Alejandro Vergara, *Reforma Constitucional y descentralización administrativa*, 18 Revista Chilena de Derecho, n.º 2, 339-344 (1991); 1 José Luis Cea, *Derecho Constitucional Chileno*, 200 (2ª ed., Ediciones Universidad Católica de Chile, 2008); Cecilia Rosales, *Financiamiento de las regiones, autonomía y Estado unitario*, en *La Constitución Económica*,

- 241-264 (M. Henríquez & M.P. Silva coords., Thomson Reuters, 2015); Benoit Delooz, *El dilema de la regionalización chilena: ¿más desconcentralización o “auténtica” autonomía regional?*, en Administración Territorial de Chile, 111 (G. Bocksang & J. L. Arroyo coords., Thomson Reuters, 2015).
- 3 Así Domingo Hernández, *Notas sobre algunos aspectos de la reforma a las bases de la institucionalidad, en la reforma constitucional de 2005: Regionalización, probidad y publicidad de actos*, en La Constitución Reformada de 2005, 31-37 (H. Nogueira coord., Librotecnia, 2005); Miguel Ángel Fernández, *Recurriendo a la Fuerza Normativa de la Constitución para avanzar, más efectivamente, en la Descentralización y Regionalización de Chile*, en Las bases de la institucionalidad, 9-28 (H. Nogueira coord., Librotecnia, 2015); Luis Hernández, *La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno*, 20 Revista Chilena de Derecho, n.º 2-3, 546-547 (1993); Paulino Varas & Salvador Mohor, *Reforma Regional, Provincial y Municipal*, 27 (Editorial Jurídica, 1992).
- 4 Felipe Paredes, *Constitución, poder y territorio: la forma jurídica del Estado chileno*, La Constitución chilena. Una revisión crítica a su práctica política, 67 (J. Bassa, J.C. Ferrada & C. Viera eds., LOM, 2015); Manuel Núñez, *Estado unitario: unidad del Estado y unidad de Constitución. La forma del Estado chileno bajo la Constitución de 1980*, en Reforma Constitucional 2005, 159 (F. Zúñiga coord., Lexis Nexis, 2005); Juan Carlos Ferrada, *La potestad reglamentaria de los gobiernos regionales: algunas notas preliminares*, Revista de Derecho (Valparaíso), n.º 23, 306 (2002).
- 5 Ferrada, *Supra* nota 4, 313-314. Ver la otra postura en Osvaldo Oelckers, *Descentralización Administrativa y Regionalización*, 24 Revista Chilena de Derecho, n.º 2, 361 (1997); Osvaldo Oelckers, *Problemas jurídico-políticos que deben abordarse en proceso de regionalización*, LXVI Revista de Derecho (Concepción), n.º 203, 409 (1998).
- 6 Para Ferrada, la potestad reglamentaria de los gobiernos regionales tiene fundamentos directos en la Constitución, se reconoce constitucionalmente un poder jurídico específico y un ámbito material acotado; no se requeriría una habilitación legal específica. Ver Ferrada, *Supra* nota 4, 306-316.
- 7 Hugo Caldera, *Función de gobierno y función de administración*, Revista de Derecho Público, n.º 49, 205-215 (1991); Hernán Molina, El proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y el regionalismo político, LIX Revista de Derecho (Concepción), n.º 189, 42 (1991); 1 Mario Verdugo & Ana María García, *Manual de Derecho Político. Instituciones Políticas*, 122-123 (4ª ed., Editorial Jurídica, 2010); José Luis Cea, *Teoría del Gobierno*, 145 (Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000); 1 Ángela Vivanco, *Curso de Derecho constitucional*, 299 (3ª ed., Ediciones UC, 2015).
- 8 Gladys Camacho, *Las directrices constitucionales para la administración pública*, Revista de Derecho Público, n.º 67, 369-395 (2005).
- 9 Oelckers, *Supra* nota 5, 355-356; Osvaldo Oelckers, *Los necesarios avances en el proceso de regionalización a través de los principios jurídicos que la sustentan*, Revista de Derecho (Valparaíso), n.º 17, 339-356 (1996).
- 10 Con respecto a la reforma de 1991, el profesor Sergio Carrasco realiza una crónica que se puede leer con provecho en Sergio Carrasco, *Antecedentes sobre regionalización y la reforma constitucional de la ley 19097 de 1991*, LIX Revista de Derecho (Concepción), n.º 189, 85-93 (1991).
- 11 Probablemente solo un análisis textual justifique cierto ánimo optimista en torno a la reforma de 1991. En un conocido manual se le consideraba “la reforma del Estado de mayor profundidad hecha en el presente siglo”. Ver 2 Mario Verdugo, Emilio Pfeffer & Humberto Nogueira, *Derecho Constitucional*, 375 (2ª ed., Editorial Jurídica, 1999). Opiniones críticas pueden observarse en Oelckers, *Supra* nota 9; Oelckers (1998), *Supra* nota 5; Ferrada, *Supra* nota 4; Luis Hernández, *Convenios administrativos de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Antecedentes Jurídicos y Modalidades de Ejecución*, 7 Revista de Derecho (Valdivia), 53-74 (1996); José Luis Cea, *Regionalización y modernización del Estado de Chile*, Revista de Derecho (Coquimbo), n.º 3, 17-36 (1996).
- 12 Núñez, *Supra* nota 4, 154-158; Jorge Tapia, *Descentralización, regionalización y neosubsidiariedad*, en Reforma Constitucional 2005, 167-186 (F. Zúñiga coord., Lexis Nexis, 2005).
- 13 Ver Fernando Atria et al, *Bases de la nueva constitución para Chile*, en Nueva constitución y momento constitucional, 143-208 (F. Zúñiga coord., Legal Publishing y Thomson Reuters, 2013).
- 14 Ver Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*, 28 (2014). <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>
- 15 Ver Comité de Sistematización. *Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía*, 12-15 (2017).
- 16 Benoit Delooz, *Actualidad de la regionalización chilena*, 76 Estudios de Derecho, n.º 168, 197-220 (2019).
- 17 Hay dos excepciones en el caso chileno: Núñez, *Supra* nota 4; y Pablo Marshall, *Notas sobre la unidad del Estado como principio constitucional*, Actualidad Jurídica, n.º 21, 429-449 (2010). Existen, por cierto, otros trabajos que rodean el tema específico del EU, pero en general con vistas a reformar o evaluar, no a describir.
- 18 John Rawls, *Teoría de la Justicia*, 19 (2ª ed., Fondo de Cultura Económica, 1995).
- 19 Ronald Dworkin, *El Imperio de la Justicia*, 60 (2ª ed., Gedisa, Barcelona, 2012).
- 20 Andrei Marmor, *Meaning and belief in constitutional interpretation*, 82 Fordham Law Review, n.º 2, 577-596 (2013).



- 21 Dworkin, *Supra* nota 20, 61.
- 22 Walter Bryce Gallie, *Essentially Contested Concepts*, 56 Proceedings of the Aristotelian Society New Series, n.º 1, 167-169 (1956).
- 23 Íd., 180.
- 24 Íd., 171; Marisa Iglesias, *Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional*, Doxa, n.º 23, 77-104 (2000).
- 25 Walter Bryce Gallie, *Supra* nota 23, 171- 172. Así, se pueden presentar “diversas caracterizaciones que, a pesar de referirse al mismo estándar, ordenen de forma distinta sus diferentes aspectos”, Iglesias, *Supra* nota 25, 82.
- 26 Walter Bryce Gallie, *Supra* nota 23, 172.
- 27 Iglesias, *Supra* nota 25, 89-90; Marmor, *Supra* nota 22, 587.
- 28 Marmor, *Supra* nota 22, 581-587.
- 29 Este célebre filósofo norteamericano es un autor que, desde la filosofía del lenguaje, integró un grupo de pensadores (junto a Saul Kripke o Keith Donnellan) que reivindicó un conjunto de tesis que se han denominado “nuevas teorías de la referencia”. Su nota central es la reivindicación de un externalismo semántico en torno a la discusión de la naturaleza del significado de las palabras. Se oponen al modelo tradicional que sostiene que las personas se pueden referir a un objeto porque cuentan con información sobre ese objeto. En el caso de la filosofía jurídica estos asuntos se tratan en Lorena Ramírez, *¿Qué pueden aportar las nuevas teorías de la referencia al debate entre Hart y Dworkin?*, Doxa, n.º 39, 157-184 (2016); y Lorena Ramírez, *Interpretación literal y nuevas teorías de la referencia*, Derecho & Sociedad, n.º 48, 33-47 (2017).
- 30 Marmor, *Supra* nota 22, 582.
- 31 Michel Troper, *Por una teoría jurídica del Estado*, 238-240 (Dykinson, 2001).
- 32 Íd., 238.
- 33 Ver, en general, Lucio Pegoraro, *Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación*, en Plurinacionalismo y centralismo, 31-99 (G. Pavani y L. Estupiñán eds., Universidad Libre, 2017). Para el caso colombiano ver Vanessa Suel, *La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal*, 10 Revista de Estudios socio-jurídicos, n.º 1, 158-200 (2008), Vanessa Suel, *Un nuevo paradigma del Estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación*, 62 Vniversitas, n.º 127, 309-339 (2013); y Liliana Estupiñán & Emilia Girón, *El modelo de descentralización territorial en la constitución colombiana de 1991 a la luz de la jurisprudencia constitucional*, Revista del foro constitucional iberoamericano, n.º 9, 1-37 (2005). Sobre el caso francés ver Antonio Revista de Administración Pública, n.º 126, 475-493 (1991); y Alberto Anguita, *Las bases jurídico-constitucionales del proceso de descentralización en Francia*, Revista de Derecho UNED, n.º 2, 265-281 (2007).
- 34 Joaquín Varela, *La Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado*, 10 Iura Vasconiae, 323-354 (2013).
- 35 Suel, *Un nuevo paradigma del Estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación*, *Supra* nota 33, 314.
- 36 Ver, por ejemplo, Giorgia Pavani & Liliana Estupiñán, *Mutaciones del Estado unitario en América Latina*, en Plurinacionalismo y centralismo, 122-125 (G. Pavani & L. Estupiñán eds., Universidad Libre, 2017).
- 37 El distinguido profesor norteamericano, Richard Fallon, identifica dos concepciones relativamente comprensivas a la hora de interpretar el federalismo como concepto constitucional. Lo hace considerando, en lo medular, que las cláusulas de la Constitución que remiten al federalismo pueden ser estudiadas prefiriendo limitar o ampliar el poder del gobierno nacional. La primera concepción, que Fallon denomina “libertaria”, está asociada con juristas conservadores y con el originalismo como método interpretativo. Sostenida por autores como Richard Epstein y Randy Barnett, defiende la idea de que la Constitución divide el poder entre los estados y el gobierno nacional, fundamentalmente para limitar a este último, salvaguardando así la libertad. Así, da prioridad a las prerrogativas de los estados sobre el gobierno nacional. La segunda concepción, que se ha dado en llamar “nacionalista”, es sostenida por juristas ubicadas en espectro liberal como Heather Gerken y Jessica Bulman-Pozen. Aquí, como puede imaginarse, no se descansa solo en el método originalista y no se parte de la premisa de limitar al gobierno nacional. En caso de colisión entre potestades, da prioridad al gobierno nacional sobre los estados. Hay aquí un ejemplo de cómo es posible trabar una controversia interpretativa que se asocia, además con otras variables de la discusión político-constitucional, ver Richard Fallon, *Federalism as a constitutional concept*, 49 Arizona State Law Journal, 961-984 (2017).
- 38 Juan Carlos Ferrada, *Las funciones de gobierno y administración en el ámbito regional: algunos alcances de la distinción y sus problemas conceptuales*, en XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público, 217, Edeval, Valparaíso (2000); Gonzalo García & Pablo Contreras, *Diccionario constitucional chileno*, 433 (Cuadernos del Tribunal Constitucional, 2014).
- 39 Verdugo *et al.*, *Supra* nota 11, 115; Núñez, *Supra* nota 4, 158-159.
- 40 Cea, *Supra* nota 2, 196; Miriam Henríquez & José Ignacio Núñez, *Manual de Estudio de Derecho Constitucional*, 25 (Editorial Metropolitana, 2007); García & Contreras, *Supra* nota 38, 433.
- 41 1 Emilio Pfeffer, *Manual de Derecho Constitucional*, 209 (Ediar-Conosur, 1985); Henríquez y Núñez, *nota Supra* 40, 25; Pablo Marshall & Fernando Muñoz, *Derecho Constitucional. El Sistema de Gobierno y sus órganos*, 113 (Universidad

- Austral, 2016); 1 Mario Verdugo & Ana María García, Manual de Derecho Político. Instituciones Políticas, 152 (3ª ed., Editorial Jurídica, 1996).
- 42 Pfeffer, *Supra* nota 41, 209; 3 Alejandro Silva, Tratado de Derecho Constitucional, 79 (2ª ed., Editorial Jurídica, 1997); García y Contreras, *Supra* nota 38, 433; Henríquez & Núñez, nota *Supra* 40, 25; Gonzalo Rojas, Marcela Achurra & Patricio Dussillant, Derecho Político. Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz, 101 (Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996).
- 43 Cea, *Supra* nota 2, 196; Hernán Molina, Derecho Constitucional, 67 (9ª ed., Legal Publishing, 2009).
- 44 Camacho, *Supra* nota 8, 394; Verdugo y García, *Supra* nota 41, 153; Molina, *Supra* nota 43, 67.
- 45 Marshall, *Supra* nota 18, 445.
- 46 Cea, *Supra* nota 2, 196.
- 47 García y Contreras, *Supra* nota 38, 433; Henríquez y Núñez, nota *Supra* 40, 25. La unidad del territorio también está en Silva, *Supra* nota 42, 79.
- 48 Juan Carlos Ferrada, *La reforma constitucional del Gobierno en materia de regionalización: una propuesta mezquina e insuficiente*, LXX Revista de Derecho (Concepción), n.º 212, 445 (2002); Fernández, *Supra* nota 3, 16; Marshall y Muñoz, *Supra* nota 41, 113.
- 49 Núñez, *Supra* nota 4, 163-165.
- 50 La expresión “dogma de fe” se emplea en Juan Carlos Ferrada, *El estado regional chileno: un modelo de descentralización administrativa sin participación política*, Revista Iberoamericana de Administración Pública, n.º 6, 175 (2001). “Axioma” es usada en José Bidart, *Los principios y fines del Estado de Derecho Constitucional en la Constitución de 1980 y la sustitución de la forma jurídica del Estado por la regional*, LXII Revista de Derecho (Concepción), n.º 196, 62 (1994).
- 51 Pfeffer, *Supra* nota 41, 209.
- 52 Cea, *Supra* nota 2, 196.
- 53 Vivanco, *Supra* nota 7, 108.
- 54 República de Chile, Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 243, 11 de agosto de 1976, 927.
- 55 Ver una caracterización en Gonzalo Vial, *Decadencia, consensos y unidad nacional*, Dimensión histórica de Chile, n.º 1, 140-164 (1984). Críticas, aunque desde distintos enfoques, en Sofía Correa, *Identidad y Globalización*, Atenea, n.º 499, 11-32 (2009); y Jorge Larraín, *Identidad Chilena* (LOM, 2001).
- 56 Francisco Soto, El desafío de la participación, 205 y ss. (LOM, 2013); Marcos Andrade, *La Constitución Nacionalista de 1980*, Derecho y Humanidades, n.º 12, 231-249 (2006).
- 57 Nogueira dice, por ejemplo, que se trata de una noción ambigua y cambiante, ver Verdugo *et al*, *Supra* nota 12, 141.
- 58 Defendiendo la opción del Estado regional señalaba que la Constitución, en esa forma de estado “sigue basándose en la Nación, patria común e indivisible de los chilenos” en Hernán Molina, *Hacia el reemplazo de la forma jurídica del Estado: la unitaria por la regional*, LX Revista de Derecho (Concepción), n.º 191, 99-103 (1992). Y define – en otro lugar – a la nación como una “agrupación de personas, unida por vínculos materiales y espirituales que los hace tener conciencia de poseer caracteres comunes que les permiten diferenciarse de otros grupos nacionales, y en que los individuos manifiestan y demuestran tener la voluntad de conservar esos lazos de unidad”, ver Molina, *Supra* nota 43, 76.
- 59 A propósito de su propuesta de reforma hacia un estado regional, identifica como un principio rector el de unidad nacional, ésta última “implica que la población de Chile es, en su totalidad, solo una por su cultura en la historia, presente y futuro, cualquiera sea el espacio la función, pública o privada, desempeñada por miembros de tal población, dentro o fuera de nuestras fronteras” en José Luis Cea, *Hacia el estado regional*, 24 Revista Chilena de Derecho, n.º 2, 337-351 (1997).
- 60 Éste, al defender la fórmula constitucional actual, señaló: “[c]reo que la práctica política y el ejercicio de la ciudadanía se han construido en Chile sobre la base de un Estado unitario. Así ha sido nuestra tradición constitucional, e incluso antes que ella, y así creo, con Mario Góngora, que se ha ido construyendo el concepto de Nación y Estado en Chile”, en Sebastián Soto, *Propuesta inicial sobre forma de Estado*, en Propuestas Constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile, 90-91 (Lucas Sierra ed., Centro de Estudios Públicos, 2016).
- 61 Ver, en general, Renato Cristi & Carlos Ruiz, *El pensamiento conservador en Chile* (2ª ed., Editorial Universitaria, 2015).
- 62 Los autores citados en el texto principal son Encina, Eyzaguirre y Góngora, véase 3 Alejandro Silva, Tratado de Derecho Constitucional (2ª ed., Editorial Jurídica, 1997).
- 63 En el caso de Cea el arco ideológico de la historiografía es más diverso, pero los conservadores son preponderantes. Aparecen Bravo Lira, Campos Harriet, Edwards, Eyzaguirre, Gonzalo Vial, Góngora, Silva Vargas, aunque no solo ellos; ver Cea, *Supra* nota 2, 68-69.
- 64 Guillermo Bruna, *Descentralización del poder en Chile*, 1 Estudios constitucionales, n.º 1, 89-97 (2003).
- 65 Silva, *Supra* nota 42, 78-79.
- 66 Esta postura en José Ignacio Vásquez, *La forma de estado en la Constitución de 1980*, en 20 años de la Constitución chilena 1981-2001, 109 (E. Navarro ed., Universidad Finis Terrae & Editorial Jurídica Conosur, 2001).

- 67 Amaya Alvez, *Estado Regional y el rol del Tribunal Constitucional en Chile. El ejemplo de España*, LXVI Revista de Derecho (Concepción), n.º 203, 271(1998). También en Bidart, *Supra* nota 50, 59; Marcelo Villagrán, *Perspectiva territorial de la teoría de la separación de poderes. La descentralización, un desafío pendiente del Estado de Chile*, en Estudios de Derecho Público, 371 (J.C. Ferrada coord., Legal Publishing, 2011); Carrasco, *Supra* nota 10, 86; Sergio Carrasco, *Historia y Derecho Constitucional: Constitución Política de 1980, finalidades y aplicación sobre la descentralización administrativa y regionalización de Chile*, LXX Revista de Derecho (Concepción), n.º 212, 87-103 (2002); Vásquez, *Supra* nota 66, 109. Palabras similares se pueden encontrar en el profesor Enrique Navarro en el debate constitucional auspiciado por el Centro de Estudios Públicos, ver Lucas Sierra, *Diálogos Constitucionales*, 256 (Centro de Estudios Públicos, 2015).
- 68 Carrasco, *Supra* nota 10, 87.
- 69 Silva, *Supra* nota 42, 79.
- 70 Bruna, *Supra* nota 64, 90.
- 71 Camacho, *Supra* nota 8, 394.
- 72 Hernández, *Supra* nota 3, 536; Alejandro Vergara, *Hacia una descentralización administrativa verdadera: más democracia para las regiones*, El Mercurio Legal, 2 de diciembre, 2011.
- 73 Bernardino Bravo, *El renacer monocrático en Iberoamérica durante el siglo XX. Raíz y razón del presidencialismo*, LVI Revista de Derecho (Concepción), n.º 184, 59-69 (1988); Fernando Silva, *Futuro, presente, pasado: sobre permanencias en la historia de Chile*, en El Chile que viene. De dónde venimos, donde estamos y a dónde vamos, 39-64 (Ediciones UDP, 2009); Humberto Nogueira, *Informe a la Comisión Especial de Modernización del Régimen Político Chileno sobre perfeccionamiento del sistema constitucional, con especial énfasis en el tipo de gobierno*, 6 Estudios constitucionales, n.º 2, 503-525 (2008); Rolando Pantoja, *El Derecho Administrativo. Clasicismo y modernidad*, 151 (Editorial Jurídica, 1994); Hugo Herrera, *Las ideas de república y nación como bases del manifiesto republicano*, en La mayoría de las ideas: de la retroexcavadora al Manifiesto republicano, 186 (Ediciones El Mercurio, 2017); 4 Alejandro Silva, *Tratado de Derecho Constitucional*, 84 (2ª ed., Editorial Jurídica, 1997).
- 74 Bruna, *Supra* nota 64, 92.
- 75 Lucas Sierra, *Centralismo y Estado Unitario*, El Mercurio, 11 de mayo, 2014.
- 76 Ver, por ejemplo, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), *Historia de la Ley 19097* (2017).
- 77 Pablo Ruiz-Tagle, *Cinco repúblicas y una tradición* (LOM, 2016); Fernando Muñoz, *Árbol genealógico del Consejo de Estado: el constitucionalismo autoritario en nuestra historia*, 16 Ius et Praxis, n.º 2, 211-248 (2010).
- 78 Felipe Paredes, *¿Por qué es necesario plantear el federalismo como una alternativa a la desigualdad en Chile?*, en Igualdad, inclusión y derecho, 115-126 (F. Muñoz ed., LOM, 2013); Fernández, *Supra* nota 3, 9-11. Del mismo modo en los diálogos constitucionales que auspició el Centro de Estudios Públicos (un prestigioso *think tank*) se pueden observar en el mismo sentido las opiniones de los profesores José Francisco García (p. 252) o Gastón Gómez (p. 260) en Sierra, *Supra* nota 67.
- 79 Alvez, *Supra* nota 67, 265; Paredes, *Supra* nota 4, 58; Oelckers, *Supra* nota 5, 354, aunque con un juicio ambivalente sobre el proceso de descentralización en Dictadura; José Manuel Díaz de Valdés, *Reforma constitucional sobre la forma de Estado en Chile. Estado unitario regionalizado y asambleas legislativas regionales*, Actualidad Jurídica, n.º 32, 199-205 (2015).
- 80 Esteban Szmulewicz, *Desarrollo territorial: logros y fracasos de la Descentralización y Desconcentración en la Constitución de 1980*, en Problemáticas actuales del Derecho constitucional, 95 (A. Mesa ed., Universidad Mayor, 2013); Juan Pablo Beca, *Separación vertical de poderes: Un aspecto olvidado. Análisis de la tramitación parlamentaria de la ley de Reforma Constitucional N° 20390*, en Estudios de Derecho Público (J. C. Ferrada coord., Legal Publishing, 2011); Paredes, *Supra* nota 78, 125; Juan Carlos Ferrada, *El proceso de descentralización territorial del Estado de Chile: un largo camino sin horizonte claro a la vista*, Anuario de Derecho Público, n.º 1, 295-315 (2015); Federico Arenas, *El Chile de las regiones: una historia inconclusa*, LXX Estudios Geográficos, n.º 266, 11-39 (2009).
- 81 Paredes, *Supra* nota 4, 57; Szmulewicz, *Supra* nota 80, 96; Paredes, *Supra* nota 78, 125.
- 82 Hernández, *Supra* nota 3, 25; Szmulewicz, *Supra* nota 80, 95-96; Alvez, *Supra* nota 67, 272; Paredes, *Supra* nota 4, 57-58; Carrasco, *Supra* nota 10, 85-86; Bidart, *Supra* nota 50, 61; Vergara, *Supra* nota 73.
- 83 Alvez, *Supra* nota 67, 271; Arenas, *Supra* nota 80, 35; Cea, *Supra* nota 2, 133; Jorge Correa en Sierra, *Supra* nota 67, 251; Vásquez, *Supra* nota 66, 118; Bidart, *Supra* nota 50, 61.
- 84 Eduardo Soto Kloss, *Derecho Administrativo. Temas fundamentales*, 211 (3ª ed., Abeledo Perrot, 2012); Arenas, *Supra* nota 80, 35; Patricio Zapata en Sierra, *Supra* nota 67, 275.
- 85 Ver Bidart, *Supra* nota 50; Alvez, *Supra* nota 67; Hernán Molina, *Hacia un nuevo modelo de gobierno regional*, LVIII Revista de Derecho (Concepción), n.º 187, 89-91 (1990); Ferrada, *Supra* nota 48; Heinrich Von Baer, *Descentralización y desarrollo territorial: ¿barco a la deriva o proyecto país? Fundamentos y propuestas para una Política de Estado*, 3 Hemiciclo, n.º 5, 89-117 (2011); Díaz de Valdés, *Supra* nota 80; Bernardino Sanhueza, *Chile: La administración territorial* (Prolibros, 2016). Ver también Cea, *Supra* notas 2, 12 y 59.

- 86 Paredes, *Supra* nota 78; Jaime Bassa, *Propuesta inicial sobre forma de Estado*, en *Propuestas Constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile*, 81-85 (Lucas Sierra ed., Centro de Estudios Públicos, 2016).
- 87 José Ignacio Martínez, en Sierra, *Supra* nota 67, 269.
- 88 Núñez, *Supra* nota 4, 152.
- 89 Íd., 150.
- 90 Paredes, *Supra* nota 4, 59.
- 91 Jorge Quinzio, *Anteproyecto de Nueva Constitución Política de la República de Chile* (Imprenta El Derby, 1953).
- 92 Marmor, *Supra* nota 22, 586.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar este artículo:* Javier Valle Silva, *El Estado unitario en la doctrina constitucional chilena. Una concepción no controvertida*, 70 Vniversitas (2021), <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.eudc>