

OBJECCIÓN



LOS SERVICIOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS EN CHILE:

LAS REGLAS DE UNA EXCEPCIÓN

LA LEGISLACIÓN NACIONAL OTORGA A VARIAS INSTITUCIONES PÚBLICAS UN ESTATUTO DE AUTONOMÍA QUE NO SÓLO LAS DIFERENCIA DEL RESTO DE LOS SERVICIOS ESTATALES, SINO QUE BUSCA HACER MÁS EFICIENTE SU GESTIÓN EN DETERMINADOS ÁMBITOS Y SOBRE TODO, PROTEGERLAS DE INFLUENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS O DE OTRO TIPO. AÚN ASÍ, AUTONOMÍA EN EL ESTADO DE CHILE ES MÁS UNA EXCEPCIÓN QUE UNA REGLA.

**Por Marcelo Padilla V.
Unidad de Comunicaciones
Defensoría Nacional**



Los diccionarios de español incorporan varias acepciones para el vocablo *autonomía*. De ellas, la más útil para esta edición de “Revista 93” dice que esta palabra significa la “potestad que se reconoce a las unidades administrativas subordinadas, dentro de un Estado o dependientes de él, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante leyes y órganos de gobierno propios.”

O sea, instituciones que aún siendo parte del Estado, gozan de ciertos espacios de independencia dentro de él, en función de su ámbito de gestión más específico. Y en Chile hay varias que tienen diferentes niveles de autonomía, lo que busca precisamente que éstas puedan cumplir con su objetivo o su misión institucional basándose en criterios estrictamente técnicos, cautelando su independencia ante presiones políticas del Ejecutivo o de las mayorías parlamentarias imperantes, entre otras amenazas posibles.

Caben dentro de este rango reconocido como de “autonomía constitucional”- la Contraloría General de la República, el Poder Judicial, el Banco Central de Chile, el Tribunal Constitucional y el Ministerio Público, entre otros servicios, vinculados principalmente a tareas de control y fiscalización tanto del propio Estado como del resto de la sociedad.

En todos estos casos, tal autonomía está reconocida directamente en la Constitución Política, lo que implica incluso que estas entidades públicas tienen independencia incluso para determinar su propio presupuesto anual, previa discusión directa con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el consecuente debate parlamentario de sus respectivas partidas cada año. Y lo mismo para el control anual del gasto o la gestión administrativa, pues mientras unas instituciones deben validar sus actos ante la Contraloría, otras como esa misma entidad- tienen mayores espacios de independencia para ello.

Luego hay varias otras instituciones que tienen ciertos espacios de autonomía funcional -de tipo ‘legal’, como las Fuerzas Armadas, ambas policías o la propia Defensoría Penal Pública-, aunque administrativamente son dependientes, en este caso de los ministerios de Defensa y

Justicia, respectivamente.

En el caso de la propia DPP, por ejemplo, cuando a fines de los años ‘90 se discutió el proyecto de ley N° 19.718 que le dio vida, los diputados y las autoridades de Justicia reconocieron la necesidad de que por la naturaleza de su trabajo, tanto el Defensor Nacional como los Defensores Regionales no debían depender de la autoridad política de turno. Así, aunque en su momento se discutió dotarla de una autonomía constitucional o legal, finalmente se impuso esta última opción, lo que implicó modificar la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.

Así, y tras su paso por el Senado, el artículo 1° de la nueva ley señala textualmente que la Defensoría Penal Pública será “un servicio público descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia.”

Pero, ¿en qué consiste entonces la autonomía de esos otros servicios que son parte de la administración del Estado? ¿Qué diferencias o similitudes existen entre ellos y por qué existen unas u otras?

De menos a más

En el caso de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones (PDI), ambas forman parte de la Administración Centralizada del Estado y cuentan con autonomía en las decisiones profesionales de carácter técnico policial, pero administrativamente dependen actualmente del Ministerio de Defensa y, dentro de poco una vez que la discusión parlamentaria y los pasos que restan lo permitan- dependerán del proyectado Ministerio de Seguridad Pública, una entidad que concentrará las tareas de control del orden público y la investigación de los delitos que lo afecten.

En el caso del Poder Judicial, se trata de uno de los tres poderes principales del Estado (además del Ejecutivo y el Legislativo), de modo que su autonomía tiene rango constitucional, tal como lo sanciona el artí-



culo 76 de la Carta Fundamental, aunque eso no implica que sea total.

El ministro Milton Juica, presidente de la Corte Suprema, explica a “Revista 93” que esta independencia en el ejercicio de su función jurisdiccional “constituye una base de ejercicio fundamental en el ordenamiento jurídico nacional y representa una verdadera garantía para la sociedad, dentro de un Estado de Derecho democrático”. El propio magistrado aclara, sin embargo, que no existe la misma autonomía en cuanto al presupuesto que anualmente le asigna el Ministerio de Hacienda -y que tiene su control legal en el Congreso Nacional-, “ni tampoco en lo que se refiere al nombramiento de los jueces”.

Para Juica, la razón fundamental de que el Poder Judicial cuente con esta autonomía funcional es obvia, pues “asegura a los justiciables que en la resolución de los conflictos no influyan más factores que la independencia e imparcialidad del juzgador, sin intervención de ningún órgano o poder distinto del juez que tenga la competencia para decidir el asunto *sub lite*”.

A la hora de evaluar la acción del poder que encabeza, el ministro Juica considera que los tribunales de justicia en el país ejercen su jurisdicción “con plena libertad, autonomía, independencia e imparcialidad”. Agrega, además, que si el respectivo órgano autónomo “cumple adecuadamente con los fines que la ley le asigna, no debiera tener ningún tipo de dificultades en el ejercicio de su función, siempre que además se le conceda una mayor autonomía presupuestaria, que le permita ejecutar adecuadamente sus programas de desarrollo institucional”.

Un tema permanente de crítica en el caso de las instituciones autónomas -sobre todo las que operan fiscalizando a otras instituciones o a la sociedad en su conjunto- tiene que ver con la real eficiencia de los mecanismos de control interno con que operan, no sólo para el manejo presupuestario, sino también para el siempre complejo asunto de la probidad y transparencia funcionarias. En simple, ¿quién fiscaliza al fiscalizador?

Y la reflexión del ministro Juica es simple y directa: “Si existen adecua-

dos controles externos e internos, adecuadamente validados y aceptados de manera razonable por la institucionalidad, no debiera haber críticas en el control de gastos y gestión”.

En el caso del Poder Judicial, la gestión administrativa es ejecutada por su Corporación Administrativa y al igual que los otros dos Poderes y demás organismos estatales, ello está sujeto a la Ley de Administración Financiera del Estado y a la Ley de Presupuesto, sobre cuya ejecución se informa periódicamente al Congreso.

Juica explica que las tareas de los jueces están permanentemente expuestas al escrutinio público y que en aras de la política institucional de transparencia, el modelo de administración financiera-presupuestaria está explicado y descrito en un libro editado recientemente en conjunto con la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Cada año, además, una Comisión Interinstitucional fija metas y evalúa su cumplimiento: “La Corporación Administrativa ha hecho esfuerzos significativos en materias de control y gestión presupuestaria. Cuenta con una Unidad de Auditoría que supervisa internamente. Pero hay controles externos, pues cada año una empresa internacional de auditoría independiente examina los estados financieros”.

Por lo mismo, el presidente del máximo tribunal del país cree que la gestión del Poder Judicial es buena. “Y no lo decimos sólo nosotros: la administración financiera presupuestaria del Poder Judicial obtuvo la certificación ISO 9001:2000, dando cuenta que nuestro desempeño en esa área responde a estándares internacionales”.

Estabilidad monetaria y autonomía

Quizás una institución modelo respecto de sus espacios de autonomía es el Banco Central de Chile. Regulado por el artículo 108 de la Constitución y por una Ley Orgánica Constitucional (LOC) específica, en ambos se lo identifica como “un organismo autónomo, de rango constitucional de carácter técnico y con patrimonio propio, y cuya finalidad u objetivo principal es velar por la estabilidad de la moneda y el nor-



mal funcionamiento del sistema de pagos en el país”.

En detalle, tanto la composición como la organización, las funciones y atribuciones de la entidad están previstas en el artículo primero de la Ley 18.840, que fue publicada en el Diario Oficial el 10 de octubre de 1989.

Luis Alvarez Vallejos, Gerente Asesor de Comunicaciones del Instituto Emisor, explica a “Revista 93” que aparte de su carácter constitucional y organizacional, la autonomía de la institución es también funcional, porque “el Banco Central es independiente de los demás poderes públicos en el ejercicio de sus funciones y atribuciones. Por lo mismo, no forma parte de la administración del Estado sujeta al poder jerárquico del Presidente de la República. Según lo dispuesto en el artículo N° 90 en relación con el artículo N° 2 de la LOC, sus actos no pueden ser fiscalizados por la Cámara de Diputados -por no tratarse de actos de gobierno- y tampoco está sujeto al control jurídico de la Contraloría”.

Su autonomía es también patrimonial, pues el capital del banco está fijado por el artículo N° 5 de la LOC, que contempla los mecanismos para solicitar al Fisco la entrega de aportes específicos a su patrimonio. “Por ende, el Instituto Emisor no se financia con los recursos procedentes de la Ley de Presupuestos del sector público y es libre para endeudarse en los términos que establezca su Consejo, en ejercicio de sus políticas, funciones y atribuciones”, aclara Alvarez.

Tendencia internacional

Según él, las razones que en su momento tuvo el legislador para dotar de esta autonomía constitucional y legal al Banco Central de Chile “se relacionan con la tendencia internacional de separar la conducción de la política monetaria y de la potestad emisora, de las contingencias políticas del gobierno de turno. Además, la historia económica y política de nuestro país ha demostrado la inconveniencia de que el gobierno imperante pueda controlar la emisión de circulante legal, ya que ello hace crecer de manera inorgánica la masa monetaria, produciendo inflación. Y por último, la existencia de bancos centrales

autónomos evita que éstos financien directa o indirectamente el gasto público.”

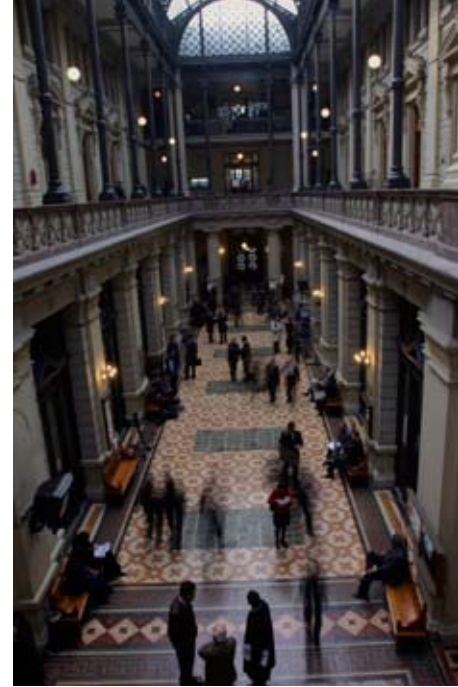
El gerente asesor asegura –por lo mismo- que la institucionalidad autónoma y técnica del Banco se ha preservado efectiva y exitosamente, porque su estatuto jurídico le ha permitido desempeñar las funciones y atribuciones que le asigna la LOC con rigor y excelencia profesional. Sus autoridades, dice Alvarez, han logrado resguardar “de manera coherente y permanente” el quehacer y la independencia que le corresponde al Instituto Emisor.

El propio presidente del Consejo del Banco, el economista José de Gregorio, explicó en 2009 las razones de este éxito. En octubre pasado, con ocasión de un homenaje de Icare a los 20 años de autonomía de la institución, dijo a los asistentes que “ahora nuestro país tiene una política monetaria como nunca antes había conseguido. La amplitud del ciclo económico se ha atenuado y se ha consolidado la inflación baja. Las expectativas inflacionarias se han estabilizado y es posible realizar una efectiva política monetaria contracíclica. Para ello hemos contado con una política fiscal responsable y predecible.”

Eso sí, uno de los grandes requisitos para que la autonomía funcione parece ser el cumplimiento de varios requisitos, entre ellos que existan adecuados mecanismos de control del gasto, que las tareas institucionales se cumplan eficiente y transparentemente y que el proceso de toma de decisiones sea eficaz, entre otros.

Alvarez explica que en el caso del Banco Central, su autonomía le permite no depender de autorizaciones externas de gasto o de asignaciones presupuestarias periódicas, aunque su Consejo, al adoptar sus acuerdos, “debe tener presente la orientación general de la política económica del gobierno. Asimismo, el banco debe informar al Presidente de la República y al Senado respecto de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones”.

Además, entre otras responsabilidades, el Banco Central debe elaborar anualmente una memoria sobre la gestión del año anterior, que incluye



detalles de la ejecución de políticas y programas, de los estados financieros respectivos y de las consecuentes opiniones de auditores externos. Aparte de estar disponible para consultas públicas en las propias oficinas del Banco, esta memoria debe presentarse anualmente tanto al Ministerio de Hacienda como al Senado antes de cada 30 de abril.

Además, “el Consejo del Banco Central de Chile debe presentar al ministro de Hacienda y al Senado, antes del 30 de septiembre de cada año, una evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso, como también un informe de las que se proyectan para el año siguiente, en el cual deben indicarse las proyecciones económicas generales sobre las que se basan dichos antecedentes y los efectos que pudieren producir en las principales partidas de los estados financieros proyectados por el banco para el período”.

Y ello, aparte de otros controles incorporados en la misma Ley Orgánica Constitucional, que incluyen ciertos poderes de veto otorgados al ministro de Hacienda o causales específicas de cesación, destitución y/o remoción aplicables a los consejeros del Banco Central, en caso por ejemplo- de decisiones que impliquen un grave y manifiesto daño a la economía del país.

Autonomía total

Otro ejemplo digno de mención entre los modelos de autonomía es, sin duda, el del Tribunal Constitucional, un organismo al que tal como lo explica su presidente -el ministro Marcelo Venegas Palacios- en la página web del organismo, “le corresponde resolver los conflictos que se originan si un proyecto de ley o un decreto infringe la Constitución, o cuando la aplicación de una ley vigente puede resultar contraria a la Constitución, o cuando la aplicación, o bien si una ley es completamente inconstitucional. A través de sus sentencias, el Tribunal Constitucional puede evitar que el Congreso dicte una ley inconstitucional, que el Presidente de la República dicte un decreto inconstitucional o que un juez aplique una ley contraria a la Constitución”.

Dado este rol, su autonomía es quizás la más amplia dentro del aparato del Estado, cuestión que muchas veces origina polémicas o debates públicos a partir de sus resoluciones. En principio, este estatus está reconocido por el Capítulo VIII de la Constitución y luego, por una Ley Orgánica Constitucional que data de 1981, pero que fue modificada en 2005.

El artículo N° 1 de esa LOC es tajante: “El Tribunal Constitucional, regulado por el Capítulo VIII de la Constitución Política y por esta ley, es un órgano del Estado autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder”.

Además, tal autonomía es reconocida por la Constitución, en sus artículos 92 a 94. En ellos se regula -entre otros temas- la composición del Tribunal, que está integrado por diez ministros: tres nombrados por el Presidente de la República, cuatro elegidos por el Congreso Nacional y tres designados por la Corte Suprema.

Estos artículos fijan también algunas condiciones para sus integrantes, como que durarán nueve años en sus cargos y se renovarán por parcialidades cada tres, que deberán tener a lo menos 15 años como abogados titulados, haberse destacado en la actividad universitaria o pública. Además, entre otros impedimentos, el texto constitucional aclara que los ministros del TC no podrán ejercer libremente la profesión de abogado, incluyendo la judicatura.

Entre otras características, los miembros del Tribunal Constitucional serán inamovibles y no podrán ser reelegidos, salvo aquel que lo haya sido como reemplazante y haya ejercido el cargo por un período menor a cinco años. Cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad.