TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1588 - 2
20 de abril de 2023
ISSN 0717-1528

ÓRGANOS AUTÓNOMOS: UNA PROPUESTA EN LA DIRECCIÓN CORRECTA

- Salvo el caso de la Corte Constitucional, que merece un análisis aparte, las iniciativas de normas constitucionales sobre los restantes órganos autónomos aprobadas por la Comisión Experta, conservan en gran parte los elementos que han sido esenciales para el correcto funcionamiento de cada uno de ellos, sin perjuicio de algunas innovaciones que van en la dirección correcta.
- Es de esperar que en las siguientes etapas del proceso constitucional se mantenga este espíritu de no introducir cambios drásticos a lo que ha probado funcionar bien y sobre lo que existe consenso transversal.

En conformidad a las bases institucionales y fundamentales consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de la República ("CPR" o "Constitución"), la estructura constitucional y las iniciativas de normas constitucionales aprobadas en general por la Comisión Experta, contemplan como organismos autónomos la Corte Constitucional, el Ministerio Público, la Justicia Electoral y el Servicio Electoral, la Contraloría General de la República y el Banco Central[1].

Como se verá a continuación, y salvo el caso de la Corte Constitucional, que merece un análisis aparte, la propuesta para los restantes órganos autónomos conserva en gran parte los elementos que son esenciales en cada uno de ellos, apostando por la continuidad de instituciones que funcionan bien y que cuentan con un reconocimiento transversal de la ciudadanía como son el Banco Central y el Servicio Electoral. En algunos casos se introducen innovaciones, pero que apuntan en la dirección correcta[2].

BANCO CENTRAL: MANTENER LAS BASES DE UN ORGANISMO QUE FUNCIONA

La propuesta aprobada en general por la Comisión Experta no incorpora innovaciones importantes. Por el contrario, la propuesta más bien se limita a garantizar la

[1] El artículo 154 N°8 de la Constitución señala: "Chile consagra constitucionalmente, entre otros, los siguientes órganos autónomos: Banco Central, Justicia Electoral, Ministerio Público y Contraloría General de la República".
[2] Para efectos de este análisis se consideran las iniciativas de normas constitucionales aprobadas en general por la Comisión Experta.

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1588 - 2
20 de abril de 2023
ISSN 0717-1528

autonomía del Banco Central, a elevar a rango constitucional normas contenidas en su Ley Orgánica Constitucional (LOC del Banco Central) y a fijar un principio de transparencia en el ejercicio de su función pública.

1. Autonomía constitucional y objeto del Banco. Además de consagrar a nivel constitucional que el Banco Central es un organismo autónomo, con patrimonio propio y de carácter técnico, se establece que su objeto será velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos. Para estos efectos, el Banco podrá regular la cantidad de dinero y crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales, y dictar normas generales en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales[3].

Sobre este punto, cabe recordar que la fallida Convencional Constitucional estableció que, para el cumplimiento de su objeto, *"el Banco Central deberá considerar la estabilidad financiera, la volatilidad cambiaria, la protección del empleo, el cuidado del medioambiente y patrimonio natural y los principios que señale la Constitución y la ley"*. En cambio, la propuesta actual es acertada, pues el Banco tiene un solo objetivo (controlar la inflación), para el que cuenta con las herramientas adecuadas (la política monetaria) sin incorporarse objetivos dispersos que escapan de su control.

Por ejemplo, se mantienen las actuales restricciones del Banco, en orden a que éste sólo puede realizar operaciones con instituciones financieras, sean públicas o privadas, como, asimismo, goza de la facultad excepcional y transitoria para comprar y vender, en el mercado secundario abierto, instrumentos de deuda emitidos por el Fisco.

Sin perjuicio de lo anterior, con el objeto de robustecer aún más la autonomía del Banco, sería deseable explicitar a nivel constitucional que sólo el Banco Central tendrá la potestad exclusiva de emitir monedas y billetes, así como de formular la política monetaria.

2. Normas elevadas a rango constitucional. Se elevan a rango constitucional otras normas contempladas hoy en la LOC del Banco Central. Al respecto, cabe señalar que es razonable que normas que están hoy contenidas en la LOC y que han sido fundamentales en aras de garantizar la autonomía del Banco Central se eleven a rango constitucional, toda vez que, conforme a la propuesta de la Comisión Experta, no existirían leyes orgánicas constitucionales, sino que sólo leyes institucionales o de

[3] Se eleva a rango constitucional en los mismos términos establecidos en el artículo 3 de la LOC.

ISSN 0717-1528

quórum calificado que requieren la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

A modo de ejemplo, se eleva aquella disposición que establece que la dirección y administración del Banco estará a cargo de un Consejo, el cual estará constituido por cinco consejeros, designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, así como las normas relativas a la destitución del Presidente del Banco y la remoción de los consejeros[4]. En términos generales, se establece que los miembros del consejo durarán diez años en sus cargos y se renovarán por parcialidades, a razón de uno cada dos años. Es decir, se mantiene en los mismos términos tanto el número de consejeros, el sistema de nombramiento y duración del mandato, tal como en el caso de las destituciones, causales específicas y objetivas bajo procedimientos regulados para evitar discrecionalidades que aseguren que el Banco Central mantenga plena autonomía.

Por último, sería deseable incorporar una norma que permita iniciar el proceso de designación 90 días antes de que el titular en el ejercicio a ser reemplazado, cese en el cargo. Lo anterior, tiene por objeto evitar vacancias que pudieran afectar el normal funcionamiento del órgano.

3. Principio de transparencia. Por último, y como una innovación en la línea correcta, se incorpora que el Banco Central se regirá por el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública y, asimismo, deberá rendir cuenta anual al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

MINISTERIO PÚBLICO: INNOVACIONES ADECUADAS

En un contexto en que la crisis de seguridad pública es la principal preocupación de la ciudadanía, aumentan las expectativas de que una nueva Constitución podría solucionar este problema. Sin embargo, y sin perjuicio de que se establezcan en ella algunas herramientas (facultades del Presidente de la República en materia de seguridad, estados de excepción constitucional) y la regulación de los órganos que tienen injerencia (Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad, Ministerio

[4] El Presidente de la República podrá destituir al Consejero que se desempeñe como Presidente del Consejo y del Banco, a petición fundada de, a lo menos, tres de sus miembros, en razón de incumplimiento de las políticas adoptadas o de las normas impartidas por el Consejo. Asimismo, el Presidente de la República podrá remover a alguno o la totalidad de los miembros del Consejo por causa justificada y con consentimiento del Senado. Sin embargo, dicha remoción sólo podrá fundarse en actuaciones del consejero que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento de los objetivos de la institución o a la probidad pública. (Ver artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica del Banco Central).

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1588 - 2
20 de abril de 2023
ISSN 0717-1528

Público, el Poder Judicial), no es la Constitución la llamada a resolver esta crisis, pues son muchos los factores y actores involucrados.

Teniendo en cuenta lo anterior y a diferencia de la rechazada propuesta constitucional que transformaba al Ministerio Público en un ente colegiado, la propuesta de la Comisión Experta no introduce cambios drásticos respecto a la actual regulación constitucional del organismo persecutor. Sin embargo, las modificaciones que se introducen intentan mejorar el funcionamiento del órgano. A continuación, analizamos las modificaciones más relevantes:

1. Rol institucional. La propuesta prácticamente replica el actual artículo 83 de la Constitución que define la naturaleza, el objeto y las funciones del Ministerio Público. Sin embargo, se agrega explícitamente el deber de neutralidad e independencia en el ejercicio de la acción penal pública, y que ésta se ejerce en representación del pueblo de Chile.

2. Principios. Se observa la intención de reforzar el principio de jerarquía. Por ejemplo, al definir la figura del Fiscal Nacional, se dice que: *"El fiscal nacional es la autoridad superior del Ministerio Público, de quien dependerán jerárquica y directamente los fiscales regionales y fiscales adjuntos*". Este énfasis resulta positivo, ya que es importante para la eficiencia y unidad orgánica del Ministerio Público. A su vez, y en línea con la eficiencia en la persecución penal, la propuesta introduce la facultad de crear fiscalías supraterritoriales para enfrentar delitos complejos como el crimen organizado.

Por otro lado, en cuanto al principio de autonomía que se define en el sistema de nombramientos y remoción, la propuesta incluye varias modificaciones respecto a la actual regulación:

Nombramiento de fiscales: tratándose del Fiscal Nacional, se mantiene el sistema actual con algunas modificaciones[5]. En tanto, en el caso del Fiscal Regional se modifica el procedimiento, pues se elimina la participación de las Cortes de Apelaciones en los nombramientos. La propuesta plantea que el Fiscal Nacional elija al Fiscal Regional de una terna elaborada por un sistema de concurso público regulado por ley. Esto es positivo porque refuerza la autonomía del Ministerio Público frente al Poder Judicial. Por último, tratándose del Fiscal Adjunto se mantiene la actual forma de

[5] A partir de una quina elaborada por la Corte Suprema, el Presidente de la República propone un candidato que debe ser ratificado por 3/5 de los senadores en ejercicio. La iniciativa innova, en cosas menores, por ejemplo, que el proceso se debe iniciar 90 días antes que se encuentre vacante el cargo, o que la quina se forma de una nómina de 15 postulantes formada en un concurso público reglado por ley.

ISSN 0717-1528

nombramiento, es decir, el Fiscal Nacional elige de una terna elaborada por el Fiscal Regional, previo concurso público.

Requisitos de postulación: en cuanto a los requisitos de postulación se aumentó la exigencia en cantidad de años del título de abogado: para el Fiscal Nacional es de 15 años y para los Fiscales Regionales es de 10 años. Además, se explicita que el postulante debe reunir competencias técnicas y de experiencia adecuadas para el cargo, cuestión positiva para fortalecer la carrera profesional dentro de la Fiscalía[6].

Remoción del cargo: si bien se el actual sistema de remoción[7] ha demostrado garantías de imparcialidad, se agregan dos nuevas causales de remoción necesarias: "infringir las normas que rigen el cargo" y el "notable abandono de deberes".

3. Nuevos organismos. Donde más innova la propuesta de la Comisión Experta es en la inclusión, a nivel constitucional de nuevos organismos, a saber: la Fiscalía de Asuntos Internos, el Consejo Consultivo y el Consejo General de fiscales regionales[8] y Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas.

Fiscalía de Asuntos Internos: su objeto es investigar y eventualmente acusar, por los delitos penales o faltas administrativas en que tuvieran participación los fiscales o funcionarios del Ministerio Público. Este nuevo organismo representa un cambio relevante. Actualmente, la responsabilidad penal de los fiscales se regula en el artículo 46 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, cuyo sistema es designar un fiscal *ad hoc* según el orden jerárquico[9]. Esta innovación presenta aspectos positivos. En

[6] En cuanto a la duración en el cargo: la propuesta mantiene la actual duración, es decir, el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales duraran 8 años en el cargo. Una innovación es que se elimina el cese en el cargo por edad. Por tanto, el cargo dura hasta el término del período. Se mantiene la prohibición de la reelección del Fiscal Nacional. Respecto al debatido tema sobre la reelección de Fiscal Regional, la propuesta se define por prohibir ser nuevamente fiscal regional. En este punto es difícil señalar qué es mejor: si bien la reelección potencia la experiencia adquirida. La prohibición fomenta la carrera funcionaria y la renovación.

[7] Artículo 89 de la Constitución: *"El Fiscal Nacional y los fiscales regionales sólo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por infringir las normas que rigen el cargo, incapacidad, mal comportamiento, negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio (…)"*.

[8] El Consejo General de fiscales regionales ya existe en la LOC del Ministerio Público.

[9] El sistema de designación de fiscal es el siguiente: "a) Del Fiscal Nacional, al Fiscal Regional que se designe mediante sorteo, en sesión del Consejo General, la que será especialmente convocada y presidida por el Fiscal Regional más antiguo; b) De un Fiscal Regional, al Fiscal Regional que designe el Fiscal Nacional, oyendo previamente al Consejo General, y c) De un fiscal adjunto, al Fiscal Regional que designe el Fiscal Nacional".

ISSN 0717-1528

efecto, debería contribuir a evitar los conflictos, presiones o represalias que surgen del control entre pares o de parte de un subordinado. Es decir, la fiscalía interna, en principio, debería significar un control más transparente e imparcial.

Consejo Consultivo del Ministerio Público: se crea un consejo conformado, al menos, por el Fiscal Nacional, los directores generales de Carabineros, de la Policía de Investigaciones y de Gendarmería, así como dos fiscales regionales. Se establece que el Fiscal Nacional está obligado a oír al Consejo en ciertas materias de estrategia y planificación de la persecución penal. Más allá de si es necesaria su consagración constitucional, es una innovación positiva institucionalizar un punto de encuentro entre los principales actores que intervienen en la persecución penal. En efecto, el conjunto de mayor información y diferentes perspectivas, debería mejorar la toma de decisiones relevantes para la persecución penal.

Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas: se incorpora un nuevo órgano autónomo cuya función es proveer a las víctimas de delitos, de representación jurídica y asistencia en el ámbito psicológico y social. Si bien actualmente el Ministerio Público tiene el deber de asistencia y protección a las víctimas, en la práctica muchas veces las decisiones de los fiscales colisionan con el legítimo interés de la víctima. En ese sentido, puede ser una innovación positiva, si bien pudiera ser debatible si corresponde a que esté contemplado en el mismo capítulo del Ministerio Público.

CONTINUIDAD PARA LA CONTRALORÍA

En primer término, la Contraloría General de la República se mantiene como un organismo autónomo, es decir, no estará sujeto ni a la supervigilancia ni a la dependencia del Presidente de la República. Respecto a la dirección, designación y periodo de ejercicio del cargo si bien se mantiene inalterable[10], cambian los requisitos para acceder al cargo. Para estos efectos, el Contralor deberá tener a lo menos quince años de título de abogado[11], y contar con reconocida y comprobada competencia e idoneidad profesional o académica en el ámbito de sus funciones (nuevo requisito), como, asimismo, se elimina el requisito de tener cumplidos 40 años de edad.

Por otro lado, se mantiene la atribución de tomar razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría. Es decir, mantiene en los mismos términos la atribución contenida en la actual Constitución, por tanto,

[10] La Contraloría será dirigida por un Contralor General de la República, designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. Asimismo, ejercerá su cargo por un periodo de ocho años.
[11] El actual artículo 98 de la Constitución Política de la República exige diez años de título de abogado.

ISSN 0717-1528

continuará siendo un control externo, privativo, unitario y preventivo. Por último, se eleva a rango constitucional la norma que establece que el Contralor no tomará razón de ningún decreto o resolución que pruebe desembolsos o que comprometa en cualquier forma la responsabilidad del Estado, si el gasto no está autorizado por la Ley de Presupuestos o por leyes especiales[12].

JUSTICIA ELECTORAL Y SERVICIO ELECTORAL: SIN MAYORES MODIFICACIONES

Es en esta materia donde se producen los menores cambios, lo que refleja la alta valoración transversal que existe a su actual funcionamiento. El Servicio Electoral, se mantiene como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual ejercerá la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios. En cuanto a la dirección, se mantiene radicada en un Consejo Directivo integrado por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado. Sin embargo, cambia el quórum exigido por el Senado pasando de dos tercios a tres quintos, pero manteniendo un quórum especial que asegura la transversalidad y garantías de imparcialidad que requieren los nombramientos de este servicio.

En lo que se refiere al Tribunal Calificador de Elecciones, la iniciativa mantiene como atribución principal el conocimiento del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores, entre otras funciones, pero se agregan nuevas atribuciones, traspasadas del actual Tribunal Constitucional al TRICEL a saber: (i) pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios; y (ii) calificar la inhabilidad invocada por un parlamentario relativa a la renuncia a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos. Sin embargo, esta norma merece ser revisada por un tema de coherencia, dado que es la Corte Constitucional la que debiera ser el árbitro que resuelva los conflictos en el Congreso, como se puede ver a propósito de la facultad del control preventivo de constitucionalidad formal.

REFLEXIONES FINALES

En definitiva, las iniciativas de normas constitucionales aprobadas en general por la Comisión Experta sobre los organismos autónomos reflejan el consenso transversal que existe en la materia y el buen funcionamiento que, en general, han tenido estos

[12] Actual artículo 147 de la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

ISSN 0717-1528

organismos. Es de esperar que, en las siguientes etapas del proceso, se mantenga este espíritu y se evite modificar lo que ha demostrado funcionar bien.

En ese sentido, preocupan, por ejemplo, las enmiendas que un grupo de expertos de izquierda presentó reflotando ideas del texto constitucional rechazado el 4 de septiembre y que busca establecer nuevos objetivos al Banco Central que se alejan de su mandato de mantener controlado el nivel de precios y para los cuales el organismo no tiene herramientas.