

MINUTA DE PONENCIA EN CONVENCION – COMISION N° 6

Lota, 24/11/2021

Alejandro Lagos Torres¹

1. Señoras y señores Convencionales Constituyentes, gracias por permitirme compartirles algunas breves reflexiones sobre la importancia de la independencia de los órganos constitucionales autónomos.
2. Una Constitución, en última instancia, funciona o no funciona según cómo quede diseñada la “Parte Orgánica”.
3. La independencia de los órganos autónomos se refiere a una independencia respecto de los actores políticos. Por el contrario, la función de control de la Cámara de Diputados es fiscalizar actos del Gobierno, por lo cual efectivamente sí que se trata de un control de naturaleza política.
4. Para estos efectos, la independencia es instrumental, no es un fin en sí mismo, pero deben ir de la mano el carácter “autónomo” con el carácter “técnico” para que el órgano cumpla realmente su cometido. La autonomía busca proteger el funcionamiento técnico del órgano respectivo.
5. Un buen ejemplo de un órgano autónomo que funciona bien es nuestro Banco Central, una feliz combinación de responsabilidad técnica y responsabilidad política. Es un órgano que ha sido sustraído del poder político, y es de los mejor evaluados del mundo, junto, por ejemplo, al alemán y al británico, siendo admirado por Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y estudiosos de los Bancos Centrales y de la inflación como Alex Cukierman. Pero cabe recordar que recién fue autónomo al dictarse su Ley Orgánica Constitucional en octubre de 1989, es decir, su fisonomía actual se forjó

en democracia, lo cual con mayor razón lo transforma en un gran ejemplo de órgano autónomo.

6. Algunas características de nuestro Banco Central dignas de destacarse:
 - a) Se observa una correlación positiva entre el que a los Bancos Centrales se les fijen objetivos (fuera del poder político) y la concreción del resultado (el control de la inflación), esto es, al exigirse resultados se fomenta la responsabilidad y la rendición de cuentas.
 - b) En razón de su autonomía, el Banco Central no está sujeto a la fiscalización de la Contraloría ni de la Comisión para el Mercado Financiero.
 - c) Por no ser parte del Gobierno, la Cámara no lo fiscaliza, y se rige solo por las normas de su propia Ley Orgánica Constitucional y algunas disposiciones específicas de la ley general de bancos.
 - d) Pero rinde cuentas al Senado, debe coordinarse con Ministerio de Hacienda, donde incluso el ministro tiene algunas atribuciones sobre el Consejo, y debe además considerar en sus resoluciones la orientación general de la política económica del gobierno (LOC BC art. 6º).
 - e) Esta coordinación es más difícil en la Unión Europea, pues la política monetaria la gestiona la Unión desde Frankfurt, es decir, las decisiones que afectan al ciudadano de un Estado miembro se toman en el extranjero, lo cual diluye la responsabilidad. Por consiguiente, no debemos copiar sin más las críticas que son pertinentes en instituciones extranjeras, pero que no responden a nuestra realidad.
 - f) Sin embargo, debemos también considerar que de por sí un Banco Central es menos susceptible de politizarse que otros órganos, por su carácter naturalmente técnico, con lo que en cierto modo “se cuida solo”.
7. Por el contrario, son más “politizables” el Tribunal Constitucional, el Servicio Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, pudiendo considerarse para ellos en un futuro texto constitucional un régimen similar al del Banco Central. Aunque la colegialidad no garantice una total independencia, podría a cada uno dirigirlo un cuerpo colegiado técnico y autónomo, pero a la vez transparente, responsable y que rinde cuentas, pero sin responsabilidad política para no afectar el carácter técnico.
8. Pero entonces, ¿cómo nos hacemos cargo del control político de los órganos autónomos? ¿Y cómo resguardamos la autonomía y el carácter técnico, pero a la vez evitando cuoteos?

9. Somos contrarios a la “autogeneración” de los órganos, por abrir la posibilidad de crearse castas o camarillas. Tampoco compartimos los nombramientos populares, cuya naturaleza política hace que los órganos terminen siendo equivalentes a más “Cámaras” paralelas actuando en simultáneo, en desmedro de la autonomía y del carácter técnico.

10. Por otra parte, creemos que en materia de nombramientos el hiperpresidencialismo chileno es más teórico que real, pues el Presidente de la República muchas veces designa funcionarios “de lo que le llega”, los arreglos ocurren antes como consecuencia de la forma en que se confeccionan las ternas o quinas. El Presidente tiene menos margen de maniobra del que a primera vista pareciera, y en cierto modo, como Jefe de Estado que es, simplemente le pone “el timbre” al nombramiento. Que el Presidente designe o no funcionarios en realidad influye menos en las disfunciones actualmente observadas, que otros factores que suelen ser silenciados.

11. En los nombramientos debiesen primar los aspectos técnicos, para lo cual se podría eliminar “el acuerdo del Senado”, pues en definitiva es el Senado el que “cuotea y pasa cuentas”, pero exigiendo a su vez requisitos más técnicos a los candidatos, en tanto que el control de su propia gestión también debiese centrarse en el desempeño técnico, y en el perfeccionamiento de los sistemas de transparencia, rendición de cuentas, audiencias públicas y responsabilidad. No es eliminar el Senado, sino que solo eliminar el trámite del “acuerdo del Senado”.

12. Considérense por ejemplo para los nombramientos de los Consejos Directivos la denominada “autogeneración incompleta” en base a concursos y audiencias públicas, que pudieran en este caso ser reforzadas por la Alta Dirección Pública. Así, el propio Consejo forma la terna o quina y luego efectúa la designación el Presidente de la República, como ocurría con la Corte Suprema hasta 1997, pero ahora con un procedimiento más técnico y transparente.

13. Los Consejeros de estos órganos autónomos solo podrían ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República o de 1/3 de la Cámara de Diputados, por infracción grave a la Constitución o a las leyes, incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones, resolviendo la Corte en pleno y con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. No es una acusación constitucional, por cuanto no se trata de una responsabilidad política, pues ella pugnaría con el carácter “autónomo” y “técnico”.

14. Para que funcione bien el procedimiento señalado en el punto anterior, considérese para los jueces un órgano autónomo encargado de sus nombramientos y calificaciones, para salvaguardar la formación, independencia y autonomía de quienes desempeñan la labor judicial. Se busca que los jueces se dediquen solo a su labor esencial, resolver las controversias de relevancia jurídica, sin que se vean contaminados por influencias externas, presiones, lobby, cuoteos, etc., evitando que las Cortes se distraigan en otras tareas. Este Consejo conocerá de la remoción de los ministros de la Corte Suprema. No es un Consejo de la Magistratura, por cuanto la experiencia latinoamericana demuestra que estos suelen transformarse en castas o camarillas, por ejemplo, Perú acaba de reformar el suyo para combatir la corrupción.

15. El juicio político debiera quedar circunscrito a aquellos cargos públicos que realmente tienen una connotación política desde el punto de vista del ejercicio del poder: Presidente de la República, Ministros de Estado, Gobernadores Regionales, y Delegados Presidenciales. También debieran introducirse cortapisas a la acusación constitucional, por ejemplo, que sea patrocinada por un mayor número de parlamentarios que el actual (ej: 1/4 de la Cámara), que un mismo parlamentario no pueda patrocinar más de una acusación por año calendario, que no proceda la acusación en los seis meses previos a una elección, etc., de manera que se le introduzca más racionalidad a esta importante herramienta de control. Todas estas son medidas estándar en los sistemas parlamentarios, como también es el caso de la censura constructiva.

16. No se debe mirar lo anterior como impedir el control “del pueblo” sobre los órganos autónomos, pues las Cámaras no son reflejo a todo evento del pueblo. El pueblo habla en las elecciones, no por las Cámaras. Recordemos que los representantes del pueblo reciben su confianza para desempeñar el cargo, y no instrucciones, por lo que la “voluntad general” es una ficción que se construye, y en consecuencia, jamás habrá total correlación entre la mayoría ciudadana y las mayorías parlamentarias, por existir múltiples elementos distorsionadores: sistemas electorales, cuotas, coyunturas, incentivos e intereses propios de los parlamentarios, comportamientos de grupo, etc. Por tanto, el juicio político no necesariamente es la mejor forma de control de cara a los ciudadanos. La “prudencia” no es resguardarse “del pueblo”, sino de las conductas y dinámicas de grupo que se dan circunstancialmente dentro de las Cámaras. Es más probable que las Cámaras adopten coyunturalmente una decisión que resulte perjudicial para el pueblo, a que un órgano autónomo se equivoque en la adopción de una decisión técnica.

17. La legitimidad democrática es mucho más que la sola “forma de nombramiento”, lo es también el cumplimiento de los objetivos, la transparencia y la rendición de cuentas, es

decir, que la ciudadanía “sienta” que los órganos constitucionales autónomos funcionan, que cumplen su cometido.