

LA AUTONOMIA CONSTITUCIONAL[®]

Luis Cordero Vega[♣].

I. INTRODUCCIÓN.

Desde hace un tiempo ya, el debate público institucional ha estado centrado sobre los alcances y conceptos de lo que es una autonomía constitucional, y hasta donde esta se extiende. Ejemplo de esta situación ha sido los alcances de las medidas del Banco Central, las contiendas de competencia entre la Contraloría General de la República y las Cortes de Apelaciones, las competencias del Ministerio Público, etc.

Por ello creemos indispensable reflexionar sobre el contenido y redacción de esta autonomía, así como la extensión que le podemos dar a la misma.

II. LA DEFINICIÓN CONCEPTUAL.

1. Antecedentes.

Históricamente, los vínculos organizacionales se caracterizaron por la dependencia, para los órganos centralizados, y por la supervigilancia, para los descentralizados.

En efecto, la centralización administrativa, se caracteriza porque los órganos que se encuadran en este modelo se distinguen por lo siguiente:

- a. Por carecer de personalidad jurídica propia, pues actúan bajo la personalidad jurídica del Estado Fisco. Por lo tanto, su representante extrajudicial es el Presidente de la República y su representante judicial es el Presidente del Consejo de Defensa del Estado.
- b. Carecen de patrimonio propio.

[®] Publicado en La Semana Jurídica N° 34, de 2001.

[♣] Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

- c. Su personal se rige por un Estatuto Administrativo.
- d. Son dependientes, es decir, están sometidos al poder jerárquico del Presidente de la República.

Por su parte, la descentralización administrativa, se caracteriza:

- a. Por tener personalidad jurídica propia de Derecho Público Administrativo.
- b. Por tener patrimonio propio.
- c. Su personal se rige por un Estatuto Administrativo.
- d. Son autónomas, es decir, gozan de independencia de gestión para administrar su patrimonio y adoptar las decisiones que corresponda dentro de su competencia, relacionándose con el Presidente de la República, a través del respectivo Ministerio, por un vínculo de supervigilancia o tutela.

Sin embargo en el deambular de nuestra tradición jurídica, particularmente en la década del 60, comenzaron a nacer una serie de organismos denominados “autónomos”. Estos comenzaron a configurarse como organizaciones administrativas que tenían por objeto relacionarse o configurarse organizacionalmente de manera distinta a la descentralización o a la centralización. La CPR de 1980 los trató de sistematizar.

2. El aporte de la Constitución del 80: Sistematizar las autonomías constitucionales.

La Constitución Política de 1980 estableció una nueva categoría de órganos públicos, y en consecuencia un nuevo sistema de organización administrativa: las autonomías. Este “status” se les aplicó a los órganos de rango constitucional que ella misma creó con esas características, como una categoría diametralmente distinta a los organismos descentralizados.

Estos servicios autónomos están al margen de los vínculos jurídicos-administrativos, pues escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela; se autodeterminan, funcional y administrativamente, y sus directivos son autoridades inamovibles.

Así, se da origen a lo que en propiedad se denomina acentralización. “Son acentralizadas -se ha dicho- las organizaciones públicas que no dependen del Gobierno, no se relacionan con él por un vínculo de supervigilancia o tutela. Se hallan, por ende, en un plano de extraordinaria independencia jurídica, tengan o carezcan de personalidad jurídica propia” (Pantoja, Bauzá, Rolando, Curso de Derecho Administrativo, 1973, Pág. 62).

Siendo así, bien puede sostenerse que son órganos autónomos para la Constitución los organismos que presentan especiales caracteres de independencia frente a los poderes del Estado, hallándose sometidos sólo a la Constitución Política y a la ley que conforme a ella regula su organización, funcionamiento y atribuciones.

La autodeterminación es el efecto de la autonomía. Es el vínculo que define a los sistemas organizativos descentralizados, de modo que independiente de su personalidad jurídica, sobre ellos existe total independencia en su función y organización, que se singulariza a través del nombramiento de sus máximas autoridades, que siempre serán de generación mixta y de carácter inamovibles. De este modo, es posible sostener que en los sistemas de descentralización no existe vínculo jurídico con otra autoridad que limite sus competencias.

3. Reconocimiento de la doctrina.

La existencia de órganos autónomos no debe extrañar, ya que desde la época de la Constitución de 1925, el Constituyente, inspirado en el principio de la descentralización funcional de la Administración del Estado, ha facultado al legislador para crear órganos descentralizados autónomos e, incluso, empresas del Estado, cuya administración se rige por sus respectivas leyes.

Bajo el texto de la Constitución de 1925, Alejandro Silva Bascuñán comentaba el concepto de descentralización administrativa diciendo: "dentro de ese concepto se persigue transferir a otras entidades parte de la autoridad antes ejercida por los órganos centrales del gobierno supremo del Estado, en lo relativo a dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para conservación de los intereses públicos y resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado".

Manuel Daniel Argandoña, en su obra "La Organización Administrativa de Chile", citado por el Tribunal Constitucional, reconoce la existencia de órganos descentralizados. Sobre el particular expresa: "Lo que hay, pues, es que cuando el Estado decide crear entes o personas jurídicas diferenciadas de la suya para acometer determinadas tareas específicas cuya idónea realización requiere mayor flexibilidad administrativa, aparecen órganos personificados que reciben de la ley poderes de decisión autónoma incompatibles con un régimen jerárquico integral, como tradicionalmente ha sido entendido" (La organización administrativa en Chile, bases fundamentales, Edit. Jurídica de Chile, 1982, p. 103 y 104) (STC 216; C6°).

Daniel señala luego, que desde el momento en que a un órgano se le sustrae de la jerarquía y se le descentraliza personificándolo, es porque se le entrega la responsabilidad de los intereses que deben ser realizados por su medio; los poderes de tutela no se presumen, sino que han de ser expresados por el legislador."

Sin embargo, como lo señala el profesor Pantoja, "los servicios autónomos que habla la Constitución –de 1980- no son los organismos de la administración autónoma de la década de 1950, ni los servicios descentralizados a los cuales se refería con esa expresión la jurisprudencia administrativa del año 1970: son entidades acentralizadas. (Pantoja Bauzá, Rolando, La organización de la Administración del Estado, Edit. Jurídica de Chile, 1998, p. 307 y 308).

En efecto, lo que caracteriza a estas autonomías es que nacen de la Constitución, se rigen por disposiciones en ellas contenidas y en sus leyes orgánicas constitucionales, y se encuentran al margen de los vínculos jurídico-administrativos establecidos en la doctrina clásica: escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela, se autodeterminan, funcional y administrativamente. Son, en definitiva, organismos acentralizados. (Pantoja Bauzá, ob. cit., p. 311 y 312).

4. Término y concepto de "autonomía".

En relación a la autonomía, Manuel Daniel señala que: "suele haber imprecisiones derivadas de su significado etimológico y semántico. En verdad, "autonomía" significa el poder de darse su propia ley o norma, poder que, aplicado a un órgano administrativo, puede resultar equívoco, puesto que la administración está subordinada a la ley y sus órganos sólo pueden estar regidos por las normas que sean o deriven de la ley. Como la competencia que se radica en los órganos o servicios descentralizados es para administrar determinados intereses sin la jerarquía del Poder Central, sería más bien una situación de "autarquía" la de estos entes: autarquía significa la atribución de administrar por sí mismo" (Ob. cit., p. 120) (STC Rol 216; C.7°).

También Enrique Silva Cimma, en su obra "Derecho Administrativo Chileno y Comparado", dice, refiriéndose a la autonomía de ciertos órganos del Estado: "De allí es que, tratándose de los entes o servicios autónomos que el legislador crea para satisfacer una función pública determinada, el principio de jerarquía administrativa desaparece en relación al Supremo Administrador del Estado, y aquellas actividades pasan a desarrollarse con independencia más o menos amplia, según sea el ámbito espacial y legal de esa autonomía.

Naturalmente que, siendo doctrinariamente esta denominación de índole general, pueden quedar comprendidas dentro de ella las instituciones personificadas de la más diversa índole. En otras palabras, hablamos de "entes autónomos" en oposición a "servicios dependientes de la Administración Central"; y es por eso que podrán ubicarse dentro de aquella terminología tanto los servicios que se denominan establecimientos públicos, como los que en Chile son llamados servicios o instituciones fiscales, semifiscales y empresas del Estado. Y todos ellos son órganos de administración autónoma, porque con más o menos extensión, disponen de atribuciones administrativas que han de ejercer con independencia del Poder Central y sin quedar -insistimos- subordinados a él."

Agrega, además: "En general, se habla de autonomías administrativas o de entes autónomos, cuando nos encontramos en presencia de órganos que se crean para satisfacer una función administrativa, que se realiza con independencia del Poder Administrador Central, y que se gobiernan o dirigen por sus propias normas".

Si las instituciones son autónomas en lo administrativo, el autor agrega: "El Poder Central carece en este caso de intervención alguna en la marcha administrativa del ente autónomo" (Silva Cima, Enrique, Derecho Administrativo Chileno y comparado, El servicio público, Edit. Jurídica de Chile, 1995, p.166) (STC Rol 216; C.8°).

5. Sentido.

Ninguno de los organismos autónomos que contempla o permite la Constitución puede decirse que estén plenamente sometidos al gobierno y administración del Estado que compete al Presidente de la República. Ellos se rigen por sus respectivas leyes (STC Rol 78; C.18).

Pretender que los órganos autónomos estén sujetos al poder jerárquico del Presidente de la República, sería inconstitucional, pues la Constitución los crea como entes autónomos (STC Rol 78; C.19).

En cuanto a la extensión de su autonomía y a la relación que debe existir entre la independencia de este órgano con la autoridad o Poder Central, le corresponde al legislador orgánico establecer las normas que permitan una adecuada compatibilización de estos principios (STC Rol 216; C. 12°), pero no significa, tal como se verá, autonomía respecto del legislador.

La autonomía que se otorga a determinados órganos consiste, como bien lo dice una sentencia del Tribunal Constitucional, en que estas entidades no pueden quedar sujetas al poder jerárquico del Presidente de la República. Si así fuera, la

norma que los estableciera sería inconstitucional "pues la Constitución los crea como entes autónomos." (STC Rol 216; C.16°).

6. La autonomía se traduce en un sometimiento a la Constitución y la ley.

En efecto, según lo que hemos dicho, la circunstancia que determinados organismos de la administración del estado sean autónomos, no significa que queden al margen de ella.

La autonomía solo tiene como efecto desvincular al órgano de un centro de decisiones que condicione, dirija o planifique las funciones. Estas últimas sólo las deciden ellas mismas.

Sin embargo, al ser autónomas del Estado, ellas se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley. Es decir, el hecho que un organismo sea autónomo, no significa que tenga un poder de autorregulación equivalente al legislador.

El legislador es el que condiciona, dirige o planifica la actividad de dichos organismos, siempre y cuando no vulnere el núcleo de inmunidad del Constituyente.

El hecho que la Constitución declare a un organismo como autónomo, significa que no quedan sometidos a ordenes de otros órganos que no sea el legislador.

7. Las consideraciones anteriores lo confirma la actividad del Constituyente derivado.

En efecto, las definiciones conceptuales señaladas son las que ha considerado el Parlamento al debatir en dos oportunidades las cuestiones relativas a la autonomía constitucional de determinados órganos.

a. Reforma Constitucional N° 19.097, de 1991, sobre Gobierno y Administración Regional y Provincial, y Administración Comunal.

i. En lo relativo a las municipalidades.

Se señaló, como consta del informe de la Comisión de Constitución del Senado, de 05 de agosto de 1991, que la autonomía que se encomendaba a las municipalidades tenían por objeto que ellas se autoregularan dentro del marco de sus funciones y atribuciones que le fijen la Constitución y las leyes, y si ello lo consagra la Constitución, no podrá la ley posterior, por ejemplo someter a los municipios a la fiscalización del intendente o del gobernador. Lo anterior "no supone que estas entidades tengan facultades legislativas. Antes bien como otro órgano público, deberán sujetarse su acción a los límites que le señale la constitución y las leyes" (p. 117 y 121).

A propósito de este debate, se contextualiza a otros órganos autónomos en la Constitución como el Consejo de Seguridad Nacional, el Banco Central y la Contraloría General de la República, señalando que lo que caracteriza a esas autonomías, al igual que a las municipalidades, es que “cumplen sus funciones sin supeditación a otros organismos del Estado” (p.118).

ii. En lo relativo al Intendente.

Según consta de la sesión del Congreso Pleno aprobatoria de la reforma Constitucional, celebrada el 9 de noviembre de 1991, el carácter autónomo que asumen las municipalidades, no les alcanza para que las facultades coordinadoras, de supervigilancia y fiscalización que el actual artículo 101 encarga al Intendente sobre los servicios públicos que actúan en la región puedan ser ejercidas respecto de ellas.

En efecto, el H. Senador Diez señaló, a propósito de esta norma, que las facultades del Intendente a los organismos creados por la Constitución, como “ el Poder Judicial, Contraloría General de la república, Fuerzas Armadas, Banco Central, y también a las Municipalidades, sin perjuicio de que la ley orgánica pueda darle un rol específico –que siempre ha de ser- de carácter distinto a la coordinación, supervigilancia y fiscalización”.

b. La Reforma Constitucional N° 19.519, de 1997, que creó al Ministerio Público.

Dicha reforma agregó un capítulo VI-A a la Constitución, nuevo, denominado Ministerio Público, estableciéndolo como un órgano constitucionalmente “autónomo”.

Según consta en el informe de la Comisión de Constitución del Senado, de 8 de abril de 1997, se concluyó que la autonomía es “la potestad para dirigirse a sí mismo, sin intervención de terceros; ella tiene una dimensión funcional, consiste en el libre y expedito cumplimiento de las funciones otorgadas y una operativa que hace cumplir las decisiones adoptadas”. En definitiva “la autonomía hace referencia a la libertad de acción respecto del entorno social y político en que se inserta el organismo”. (p. 22).

III. La autonomía se proyecta, en definitiva a una independencia funcional que entrega la Constitución.

Según se ha dicho, la autonomía se ejerce respecto de las funciones y atribuciones que les encomienda la Constitución a cada uno de los órganos que tengan ese carácter. En efecto, el control preventivo de los actos administrativos que la

Contraloría realiza, lo efectúa sin control de otro ente; nadie más puede intervenir en las actividades financieras que realiza el Banco Central, etc. Un elemento, entonces, es la autonomía; otro es el ejercicio exclusivo de su competencia. Pero el ejercicio independiente de esta última es el núcleo de dicha autonomía. Ahí radica el vínculo entre autonomía y competencia. Lo anterior también se proyecta a las municipalidades. Nadie se puede involucrar, dirigir, planificar o coordinar a estas, sino ella misma de acuerdo a las funciones que la Constitución le entrega.

De modo, que para definir el ámbito de la inmunidad constitucional, o su autonomía, debemos remitirnos a las funciones y atribuciones que la Constitución les encomendó, de modo que esta facultad se extiende sólo al ámbito expresamente descrito por la Carta Fundamental.