

LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN CHILE Y EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

Eduardo Cordero Quinzacara

Doctor en Derecho, Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

RESUMEN:

Este trabajo tiene por objeto establecer el concepto de autonomía en el marco de la organización de la Administración del Estado en Chile, con la finalidad de determinar la naturaleza y las consecuencias jurídicas que derivan del mismo a la luz de la jurisprudencia administrativa, teniendo presente las diversas modalidades que puede presentar a nivel constitucional y legal.

Palabras clave: Administración del Estado – Autonomía – Organización Administrativa.

1. Antecedentes generales

Uno de los problemas que de forma reiterada se discute en nuestro Derecho Administrativo es aquel que dice relación con el alcance que tiene el concepto de autonomía en el marco de la organización de la Administración del Estado en Chile. Por lo demás, llama profundamente la atención que en muchas ocasiones se identifique la autonomía con autarquía, esto es, con la capacidad que tiene una entidad de darse su propio derecho, o para sostener la ausencia de mecanismos de control sobre las actuaciones que realizan determinados órganos, creando una suerte de espacio libre de normas y de controles externos, lo que de partida no deja de plantear serios cuestionamientos al momento de analizar la cuestión teniendo a la vista diversos preceptos constitucionales.

Por tal razón, se hace necesario volver nuevamente sobre este concepto y determinar con precisión cuál es el alcance que tiene en el marco de las normas que integran nuestro Derecho "común" administrativo, partiendo por la Constitución y la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE).

Para tales efectos, desarrollaremos el tema a partir de la distinción entre los conceptos de autonomía política y administrativa (2), para luego exponer y analizar las normas que regulan orgánicamente la Administración del Estado a nivel constitucional (3) y legal (4), y posteriormente enfrentar el problema del concepto de autonomía dentro de la Administración del Estado en Chile (5) y los criterios que se han formulado para determinar en qué casos nos encontramos ante entidades autónomas (6). En la parte final, abordaremos la relación que se produce entre las entidades autónomas y los Ministerios (7) y haremos una síntesis de la jurisprudencia administrativa en materia de autonomías (8), para cerrar con las correspondientes conclusiones (9).

2. Conceptos previos. La distinción entre Autonomía, Gobierno y Administración

El concepto de *autonomía* tiene para el Derecho público diversos alcances. Así, nuestra Constitución habla de la autonomía de los grupos intermedios o de la autonomía municipal, del Banco Central y de diversos órganos que integran la Administración del Estado. En este caso en particular, es importante distinguir entre autonomía política y autonomía administrativa, conceptos que muchas veces se confunden y que corresponden a diversos niveles o etapas en la organización del Estado.

La autonomía política se predica de aquellos Estados compuestos, en donde el poder político no sólo es distribuido a nivel horizontal (poder legislativo, judicial y ejecutivo), sino también de forma vertical: Estado federal y Estados federados, Estado central y regiones. Son casos que también se comprenden bajo la noción de *descentralización política*, ya que existe más de un centro de impulsión del poder, como ocurre con los Estados federales o regionales, en donde se comparte el poder legislativo a nivel central o federal y a nivel de estados miembros o regiones; lo mismo que el gobierno.

Distinto es el caso de la autonomía administrativa, pues ésta no supone necesariamente la existencia de descentralización política. La autonomía administrativa supone la existencia de órganos que forman parte de la Administración del Estado, pero cuya relación con el poder central o las máximas autoridades gubernativas es tenue o casi inexistente, lo cual le permite actuar con independencia al momento de adoptar sus propias decisiones. En muchos de estos casos, la entidad autónoma goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, pero no es una condición esencial, tal como lo explicaremos más adelante.

Ahora bien, conforme a nuestra Constitución, no es posible la existencia de órganos, entidades o regiones que gocen de autonomía política, ya que esto supone una descentralización política que no se condice con el carácter unitario que le asigna la Carta Fundamental a nuestro Estado (artículo 3°). Sin embargo, lo anterior no es óbice para que dentro de la Administración del Estado puedan existir órganos autónomos de naturaleza administrativa, como da cuenta la propia Carta Fundamental: Contraloría General de la República, Banco Central, Municipalidades, Consejo Nacional de Televisión. Además, también se permite al legislador crear órganos de la misma naturaleza (artículo 65 inciso 4° N° 2).

Por lo tanto, el concepto que se analizará en este trabajo será el de autonomía administrativa en el marco de la organización de la Administración del Estado. Para tal efecto, resulta necesario determinar qué órganos forman parte de este complejo orgánico según nuestro ordenamiento jurídico, tanto a nivel constitucional como legal.

3. El marco constitucional: los órganos que integran la Administración del Estado

Nuestra Constitución establece diversas normas respecto de la organización y atribuciones de los órganos del Estado, así como la posición institucional que ostentan. Al efecto, se preocupa de regular el Gobierno (Capítulo IV); el Congreso Nacional (Capítulo V); el Poder Judicial (Capítulo VI); el Ministerio Público (Capítulo VII); el Tribunal Constitucional (Capítulo VIII); el

Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales (Capítulo IX); la Contraloría General de la República (Capítulo X); las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública (Capítulo XI); el Consejo de Seguridad Nacional (Capítulo XII); el Banco Central (Capítulo XIII); las Intendencias, Gobiernos Regionales, Gobernaciones y Municipalidades (Capítulo XIV). A lo anterior, se debe agregar el Consejo Nacional de Televisión, previsto en el artículo 19 N° 12, y las empresas del Estado, según el N° 21 del mismo artículo (Capítulo III).

A este respecto, la Carta Constitucional distingue entre el Gobierno y la Administración del Estado (artículo 38), como entidades que integran lo que tradicionalmente se ha denominado Poder Ejecutivo. Ambas funciones, esto es, gobierno y administración, están entregadas al Presidente de la República (artículo 24), quien además es el Jefe de Estado.

Ahora bien, el *Gobierno* está compuesto fundamentalmente por el Presidente y los Ministros de Estado, que son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente. A su vez, a nivel regional y provincial, se asignan funciones de gobierno a los Intendentes y Gobernadores, que son autoridades de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

Por su parte, la *Administración del Estado* puede ser comprendida como un complejo orgánico que –por regla general– se encuentra bajo la dependencia o bajo la tutela o supervigilancia del Presidente de la República. Su conceptualización siempre ha sido compleja, pero tradicionalmente se ha utilizado un criterio negativo para dar cuenta de su alcance: se entiende que la Administración comprende a todos aquellos órganos que no forman parte del Poder Legislativo o del Poder Judicial¹.

En este sentido, no forman parte del Gobierno y de la Administración del Estado el Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senado); el Poder Judicial; el Tribunal Constitucional y la Justicia Electoral. Por su parte, todos los demás órganos públicos están comprendidos dentro del Poder Ejecutivo: el Presidente de la República, Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Contraloría General de la República, Fuerzas Armadas y de Orden, Banco Central, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Consejo Nacional de Televisión y las empresas públicas².

A los órganos anteriores se deben agregar los servicios públicos creados por ley. Al efecto, el artículo 65 inciso 4° N° 2 dispone que estos órganos pueden ser de distinta naturaleza: fiscales, semifiscales o autónomos.

A su vez, por regla general, todas estas entidades deben estar bajo la *dependencia* o la *tutela* del Presidente de la República, ya que a él le corresponde la función de gobierno y de administración del Estado. El Presidente de la República es el que debe fijar las políticas y directrices que han de guiar a todos los órganos que forman parte de la Administración del Estado, para lo

¹ Este criterio provoca algunas dificultades respecto de órganos administrativos que cumplen funciones jurisdiccionales, como sucede con el Servicio de Impuestos Internos y el Servicio Nacional de Aduanas. En todo caso, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.322 (D.O. 27.01.2009) se ha separado la función administrativa de la jurisdiccional a través de la creación de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.

² En nuestra opinión también se debe considerar al Ministerio Público, regulado en el Capítulo VII de la Constitución y la LOC N° 19.640, de 15 de octubre de 1999. Sin embargo, no aparece mencionado en el artículo 1° LBGAE. No obstante lo anterior, su posición institucional no es diversa de la que tienen otros organismos, como la Contraloría General de la República.

cual se le otorgan una serie de facultades, como el nombramiento de las máximas autoridades de la Administración, su remoción o destitución, la asignación de recursos, etc. En esta función, sus colaboradores inmediatos son los Ministros de Estado.

Sin embargo, la propia Carta Fundamental establece que determinados órganos gozarán de *autonomía*, razón por la cual no estarán sometidos a dicha dependencia o tutela, como ocurre con la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Ministerio Público, las Municipalidades y el Consejo Nacional de Televisión³. Al mismo tiempo, la propia Constitución permite que la ley pueda crear órganos autónomos (artículo 65 inciso 4º N° 2). De esta forma, nos encontramos con entidades que tienen una autonomía de rango constitucional y otras de naturaleza legal, haciendo excepción a lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución. La distinción entre autonomía constitucional y autonomía legal se analizará con detenimiento en un apartado posterior.

Conforme a lo expuesto en esta primera parte, podemos sostener lo siguiente:

- a) Forman parte del Gobierno y la Administración del Estado aquellos órganos creados por la Constitución y la ley, y que no integran el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Justicia Electoral y el Tribunal Constitucional.
- b) Por regla general, estos órganos se encuentran bajo la dependencia o tutela del Presidente de la República, en la medida que a éste le corresponde el gobierno y la administración del Estado.
- c) No obstante lo anterior, existen determinados órganos que forman parte de la Administración del Estado, pero que gozan de autonomía, con lo cual se hace una importante excepción a lo establecido en el artículo 24 de la Carta Fundamental.
- d) Esta autonomía puede ser otorgada a nivel constitucional, v. gr., Contraloría o Banco Central, o a nivel legal, v. gr., Consejo para la Transparencia (artículo 65 inciso 4º N° 2).

4. La cuestión a nivel legal: la LOC N° 18.575 (LBGAE)

Los principios y bases orgánicas contenidas en la Constitución son desarrollados, en nuestro país, a partir de una ley orgánica constitucional (artículo 38 de la Constitución). Esta regulación actualmente se encuentra contenida en LOCBGAE, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue aprobado mediante el D.F.L. N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (en adelante LBGAE).

³ El Tribunal Constitucional se hizo cargo de esta materia al pronunciarse sobre la LOC N° 18.840, del Banco Central. Al efecto, señaló que "[...] la existencia de estos 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. [...] Que ninguno, pues, 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. [...] pretender que el Banco Central esté sujeto al poder jerárquico del Presidente de la República sería inconstitucional, pues la Constitución lo crea como un ente autónomo". Véase Sentencia Rol N° 78, de 20 de septiembre de 1989.

Este cuerpo legal contiene en su Título II (artículos 21 y ss.) un conjunto de disposiciones sobre aspectos orgánicos de la Administración del Estado, y en particular en el párrafo 1° de dicho título regula a los ministerios, subsecretarías, secretarías regionales ministeriales y servicios públicos. Del análisis de la normativa de la LBGAE, es posible constatar que ésta no sigue en términos estrictos la nomenclatura utilizada por la Constitución. Así, guarda absoluto silencio respecto de los servicios públicos semifiscales y autónomos, a pesar de ser categorías consagradas por la Constitución.

Ahora bien, esta ley nos da un concepto y clasificación de los servicios públicos, considerando si actúan bajo la personalidad jurídica del Estado o tienen personalidad jurídica propia:

Artículo 28.- Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 22, inciso tercero, y 30.

La ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República.

Artículo 29.- *Los servicios públicos serán centralizados o descentralizados.*

Los *servicios centralizados* actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente.

Los *servicios descentralizados* actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial.

La LBGAE reordena las distinciones que se había hecho respecto de los servicios públicos y las reduce a dos categorías: *centralizados*, en relación a aquellos que actúan con la personalidad y con los bienes del Fisco, y se encuentran bajo la *dependencia* del Presidente de la República, y *descentralizados*, que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, y se encuentran bajo la *supervigilancia* del Jefe de Estado.

Conforme a esta clasificación, es muy relevante distinguir si el vínculo que tiene el servicio público con el Presidente es de dependencia o supervigilancia. Al efecto, se ha entendido que la dependencia da lugar a una relación de jerarquía entre la máxima autoridad del Estado y el servicio público, aquello explica que también se le denomine vínculo de jerarquía. En razón de lo anterior, se entiende que la jerarquía otorga un conjunto de poderes o facultades que son inherentes a tal calidad, como sucede con la potestad de mando que tiene la autoridad sobre sus subordinados⁴; el ejercicio de un control jerárquico permanente sobre su gestión⁵; el nom-

⁴ El artículo 61 letra f) del Estatuto Administrativo establece que es deber de los funcionarios públicos “obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico”.

⁵ Véanse los artículos 11 de la LBGAE y 64 del Estatuto Administrativo.

bramamiento de funcionarios así como la facultad de cesar en sus funciones⁶; el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre ellos⁷; la resolución de los recursos jerárquicos que se interpongan en contra de sus actos⁸, así como la resolución de las contiendas de competencia que se presenten entre ellos⁹, además de la dictación de normas internas de carácter general (circulares e instrucciones).

Por el contrario, en el caso de la supervigilancia –también denominada tutela– dichos poderes o facultades desaparecen, en razón de que el órgano ya no se encuentra supraordenado al Presidente. En razón de lo anterior, este órgano goza de autonomía respecto del poder central, salvo en los casos que la ley expresamente le atribuya determinadas potestades al Presidente de la República sobre él, como sería el nombramiento o remoción de su autoridad superior; el ejercicio del control disciplinario; la autorización o aprobación de los actos del servicio descentralizado; la posible revocación de los mismos, entre otros. Es por tal razón que este vínculo no es uniforme en su intensidad, pues bien puede ocurrir que las potestades de tutela sean un número acotado de facultades, dando al servicio público una amplia autonomía (*descentralización real*) o sean de tal naturaleza que se acerque plenamente a los poderes propios de la jerarquía "*descentralización ficta*"¹⁰.

5. El problema del concepto de autonomía en la Administración del Estado

El concepto de autonomía en el ámbito de la organización de la Administración del Estado adolece en nuestro derecho de una enorme imprecisión en cuanto a su alcance y sentido.

En primer término, debemos señalar que la autonomía aparece estrechamente vinculada con la idea de autarquía o autogobierno, es decir, alude a aquellas entidades que tienen el poder de darse sus propias normas y su propio gobierno. Este concepto se expresa fundamentalmente en aquellos Estados compuestos que admiten un reparto del poder de forma horizontal (poderes del Estado) y vertical (entidades territoriales), como sucede con los Estados federales (v. gr., Estados Unidos, Alemania, Brasil o México) y los Estados regionales (España e Italia).

Sin embargo, Chile es un Estado unitario, tal como lo expresa el artículo 3° de la Carta Fundamental. Si bien su territorio se divide en regiones, la posibilidad de descentralizar territorialmente el poder político no es admitida, so pena de alterar su carácter unitario. Así, tal como lo hemos señalado, en nuestro país no se admite la descentralización política –asociada estrechamente al concepto de autarquía–, sino sólo la descentralización administrativa, ya sea funcional o territorial.

⁶ Artículos 146 y ss. del Estatuto Administrativo.

⁷ Artículos 126 y ss. del Estatuto Administrativo.

⁸ Artículo 10 de la LBGAE y artículo 59 de la Ley N° 19.880.

⁹ Artículo 39 de la LBGAE.

¹⁰ En tal sentido, Manuel Daniel Argandoña señala que "mientras más intensos sean los poderes de tutela que la ley establezca, más se acercarán al vínculo jerárquico y en esa misma medida se disminuirá la autonomía del órgano descentralizado, y viceversa". Véase Daniel Argandoña, Manuel (1982): *La organización administrativa en Chile. Bases fundamentales* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2ª ed.), p. 81. En el mismo sentido, Pierry Arrau, Pedro (1986): "La Administración del Estado en la Constitución Política", *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 10: pp. 411-433.

En este contexto, el concepto de autonomía difiere abiertamente respecto de lo que se ha entendido en el ámbito de los Estados compuestos. Así, la autonomía dice relación con las facultades que tiene el Presidente de la República en relación a determinados órganos que integran la Administración del Estado, respecto de los cuales no existe un vínculo de jerarquía y los mecanismos de tutela o supervigilancia son bastante atenuados.

A este respecto, se debe tener presente que en su origen la incorporación del concepto de autonomía en nuestro ordenamiento estaba asociada a la creación de entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, distintas e independientes del Estado/Fisco. En efecto, desde mediados del siglo XIX comenzaron a surgir en Chile órganos con personalidad jurídica propia, como la Universidad de Chile en 1842, las cajas de ahorro y crédito y las Municipalidades, especialmente con la ley de la comuna autónoma de 1891. Esto cobró mucho más fuerza bajo la vigencia de la Constitución de 1925, a partir de una abundante legislación social e interventora, que permitió la creación de diversos organismos de crédito¹¹, ahorro¹² y fomento¹³, además de un sinnúmero de empresas públicas¹⁴. A esto se deben agregar las instituciones semifiscales, no definidas por el legislador y en donde la gestión y los recursos reconocían una importante participación de privados, como fueron las cajas de previsión.

Con el objeto de ordenar todo este complejo de órganos, la Contraloría utilizó el concepto de Administración del Estado como comprensiva de todas ellas (entidades fiscales, semifiscales y autónomas), mientras que el concepto de Administración Pública se restringía única y exclusivamente a las entidades fiscales –lo que hoy denominaríamos administración centralizada o que actúan con la personalidad jurídica del Fisco–. A su vez, las entidades semifiscales estarían compuestas fundamentalmente por las cajas de previsión, mientras que la *administración autónoma* comprendería a todos aquellos servicios públicos y empresas dotadas de personalidad jurídica propia, excluidos de algunas limitaciones y prohibiciones a las cuales se encontraba sujeta la Administración Pública o Central¹⁵. En buenas cuentas, sería lo que hoy conocemos como administración descentralizada, pero se trata de entidades que gozan de un mayor grado de independencia en la gestión¹⁶.

Por tal razón, la Ley de Reforma Constitucional N° 17.284, de 1970, redujo todo este conjunto de órganos, al señalar que los servicios de la Administración del Estado podrían ser centrali-

¹¹ Instituto de Crédito Industrial e Instituto de Crédito Agrícola.

¹² Caja Nacional de Ahorro.

¹³ Caja de Crédito y Fomento Minero y Corporación de Fomento de la Producción.

¹⁴ A la ya existente Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), se sumaba la Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR), la Línea Aérea Nacional (LAN), la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), el Banco del Estado y la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP).

¹⁵ Véanse los artículos 34 y 161 de la Ley N° 10.336, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República. En la misma dirección, también se puede consultar el artículo 1° del Decreto Ley N°799, de 1974.

¹⁶ Esto ocurrió con la Corporación de Fomento de la Producción, la Caja de Crédito Agrario, el Instituto de Crédito Industrial, el Instituto de Economía Agrícola, la Caja de Crédito Minero y la Línea Aérea Nacional, según lo dispuso la Ley N° 10.343, de 1952, que en su artículo 106 las calificaba como organismos de administración autónoma, no sujetos a las limitaciones y prohibiciones establecidos por las leyes de carácter general que afectaban a las Instituciones Semifiscales. Posteriormente, la Ley N° 11.764, de 1954, insistió en remarcar tal carácter. Véase Pantoja Bauzá, Rolando (2004): *La organización administrativa* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) pp. 308-309.

zados como descentralizados¹⁷, abandonando la vieja distinción entre Administración Pública, instituciones semifiscales, empresas fiscales y servicios autónomos¹⁸. Así, en Chile el concepto de autonomía se entendía comprendido en el concepto general de entidad descentralizada.¹⁹

Sin embargo, la Constitución de 1980 introdujo una serie de cambios sobre la materia:

- a) Retomó la antigua distinción entre servicios fiscales, semifiscales, autónomos y empresas del Estado (artículo 62 inciso 4º N° 2, actual artículo 65).
- b) Considera a una serie de órganos a los cuales se les atribuye autonomía a nivel constitucional: Consejo Nacional de Televisión, Contraloría General de la República, Banco Central y las Municipalidades. Posteriormente se incorpora al Ministerio Público con igual naturaleza²⁰. En este caso nos encontramos con entidades que forman parte de la Administración del Estado, pero que gozan de una amplia autonomía respecto del Presidente de la República, de forma que la ley al momento de regularlas debe respetar esta garantía institucional.

La LBGAE retomó el criterio contenido en la Reforma Constitucional de 1970 y optó por distinguir entre administración centralizada y descentralizada, dejando fuera la categoría de los servicios semifiscales y subsumiendo a los servicios autónomos dentro de las entidades descentralizadas. Es por tal razón que la doctrina tiende a distinguir al interior de las entidades descentralizadas entre aquellas que gozan de mayor o menor autonomía²¹.

Sin embargo, la identificación entre descentralización y autonomía se rompe a partir de los términos de la propia Constitución, pues considera con carácter de autónomo a entidades que no son descentralizadas, como ocurre con la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. Esto podría llevar a pensar que el concepto de autonomía no supone necesariamente descentralización. Por tal razón, consideramos que a este respecto se debe realizar una distinción adicional. Los órganos que son parte de la Administración del Estado pueden ser autónomos, pero las formas de autonomía son distintas dependiendo de la norma que la otorga o confiere:

- a) La autonomía constitucional es aquella considerada en la propia Carta Fundamental y que constituye una garantía institucional que debe ser respetada por el legislador²². En efecto,

¹⁷ Véanse el inciso 2º del artículo 45 de la Constitución de 1925.

¹⁸ Cabe señalar que la Ley de Reforma Constitución N° 7.727, de 1943, introdujo en el artículo 45 de la Constitución de 1925 la distinción entre Administración Pública, instituciones semifiscales y empresas fiscales. El concepto de servicios autónomos sería introducido por el legislador y recogido en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República.

¹⁹ Bien señala Pantoja, cit. (nota 15), p. 311, que la presencia de estos organismos es considerada normalmente como un ejemplo de descentralización administrativa. En el mismo sentido se pronuncia Carmona Santander, Carlos (1994): *Una aproximación general sobre las Superintendencias desde la perspectiva del derecho* (Santiago: Universidad de Chile).

²⁰ Incorporado por la Ley N° 19.519 (D.O. 16.09.1997).

²¹ Véanse Daniel Argandoña y Pierry, cit. (nota 10).

²² El Tribunal Constitucional ha puesto de relieve la necesidad de respetar la naturaleza autónoma cuando deriva de la Carta Fundamental, la cual ha asignado a ciertos órganos del Estado, como la Contraloría General de la República, autonomía que se proyecta en una triple dimensión: organizativa, institucional y normativa. La referida autonomía implica, precisamente, que cada uno de estos ámbitos de acción no puede estar supeditado, en su ejercicio, a órganos que se relacionen, aunque sea en forma indirecta, con las labores de gobierno y administración propias de la función ejecutiva. Véase sentencia Rol N° 80, de 22 de septiembre de 1989.

supone una remisión al legislador para que regule y desarrolle normativamente la institución, pero le impone al mismo tiempo un límite, pues no le está permitido desfigurar o alterar las características esenciales que esta institución posee, privándola de todo sentido y eficacia. En definitiva, la garantía institucional sustrae de la competencia del legislador la facultad de eliminar la institución, aunque sin privarlo de la facultad de regularla²³.

- b) La autonomía legal, otorgada en virtud de lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución por iniciativa del Presidente de la República, la cual carece de la protección indicada anteriormente y es variable en su intensidad, pudiendo llegar a los niveles de la autonomía constitucional. De hecho, esta ha sido la interpretación que se ha seguido en el último tiempo, mediante la creación de órganos que no sólo tienen personalidad jurídica propia, sino que cuentan con una amplia independencia de gestión. Así ha sucedido con el Servicio Electoral²⁴, el Consejo de Defensa del Estado²⁵, el Consejo para la Transparencia²⁶ y el Instituto Nacional de Derechos Humanos²⁷.

Conforme a lo anteriormente expuesto, es posible concluir lo siguiente:

- a) Que en Chile la autonomía de los órganos de la Administración del Estado debe ser entendida en el marco de un Estado unitario, que sólo admite una descentralización administrativa y no política.
- b) Que tradicionalmente el concepto de autonomía ha estado unida al concepto de descentralización, sin embargo, no necesariamente se identifican, pues existen órganos autónomos que no son descentralizados, como ocurre con la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.
- c) La autonomía en Chile puede ser otorgada a nivel constitucional o legal. En el primer caso, la entidad goza de una garantía institucional que debe ser respetada por el legislador en su núcleo esencial. En el segundo caso, el legislador puede establecer diversos niveles de

²³ Las garantías institucionales han sido desarrolladas por la doctrina y jurisprudencia alemana, la cual a su vez han sido recogidas ampliamente por el Derecho español. Su origen dogmático se encuentra en la interpretación del artículo 127 de la Constitución de Weimar que reconocía y garantizaba la autonomía municipal (*Selbstverwaltung*) "dentro de los límites de las Leyes", constituyendo la primera garantía institucional generalmente aceptada por la doctrina. Véase Schmitt, Carl (1928): *Verfassungsglehre* (München: Duncker Humblot) [Versión en español *Teoría de la Constitución*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1934, traducción de Francisco Ayala]; *Grundrechte und Grudpflichten y Freiheitsrechte und institutionelle Garantien* de 1931, actualmente contenidos en *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialien zu einer Verfassungslehre*. Berlín: Duncker & Humblot, 1958. En el Derecho español destacan las obras de Baño León, José María (1988): "La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española". *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 24, septiembre-diciembre, 1988, pp. 155-179; Parejo Alfonso, Luciano (1981): *Garantía institucional y autonomía locales* (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local).

²⁴ Ley N° 18.556 (D.O. 01.10.1986). Su artículo 87 dispone: "Créase el Servicio Electoral, organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será cumplir con las funciones que le señale la ley y que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Su domicilio será la capital de la República".

²⁵ D.F.L. N° 1, de 28 de julio de 1993, del Ministerio de Hacienda (D.O. 7.08.1993). El artículo 1° dispone que "el Consejo de Defensa del Estado es un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, bajo la supervigilancia directa del Presidente de la República e independiente de los diversos Ministerios".

²⁶ Ley N° 20.285 (D.O. 20.08.2008). El artículo 31 dispone: "Créase el Consejo para la Transparencia, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio".

²⁷ Ley N° 20.405 (D.O. 10.12.2009). El artículo 1° establece: "Créase el Instituto Nacional de Derechos Humanos, en adelante también 'el Instituto', como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio".

autonomía (intensidad variable), incluso llegando a aquellos que han sido reconocidos constitucionalmente. Además, y como bien lo señala Rolando Pantoja, se puede sostener que son servicios autónomos para la Constitución *“los órganos y organismos que presentan especiales caracteres de independencia frente a los que encarnan los tradicionales poderes del Estado, hallándose sometidos sólo a la Constitución Política de la República y a la ley que conforme a ella regula su organización, funcionamiento y atribuciones, y que por sus características difieren de los servicios autónomos creados por el legislador, que, sin perjuicio de lo expresado anteriormente, son generalmente reconocidos como servicios descentralizados”*²⁸.

- d) Por último, siendo de especial interés la forma que asumen las autonomías constitucionales, debemos señalar que en su configuración se debe atender a diversos elementos que permitan cuantificar el grado o intensidad en que ha sido otorgada. De esta forma, el mero hecho de indicar que un órgano es autónomo no conlleva necesariamente a una suerte de asimilación a un modelo predeterminado²⁹. En este caso, deben existir ciertos rasgos o elementos que permitan identificar dicha autonomía en la regulación legal, so pena que estas disposiciones puedan ser contrarias a la Constitución.

6. Criterios para establecer la autonomía de un órgano de la Administración del Estado

Con el objeto de determinar los niveles de autonomía de un órgano o servicio público, se puede recurrir a diversos criterios. En principio, la autonomía aparece como un atributo de las entidades que forman parte de la administración descentralizada, es decir, que disponen de personalidad jurídica y patrimonio propio. Sin embargo, este no es un elemento determinante, tal como lo hemos señalado. Por lo tanto, la descentralización constituye un elemento que permite identificar la autonomía, pero también se deben considerar otros factores, como la dependencia que tienen las autoridades del servicio con el Presidente de la República, la posibilidad de que se puedan revisar sus actos, la gestión presupuestaria, entre otros.

Dentro de los pocos trabajos que existen sobre la materia, Pedro Pierry nos aporta algunos criterios y categorías para poder establecer los niveles de autonomía en los servicios descentralizados³⁰. Para tal efecto, este autor analiza la mayor o menor autonomía desde la perspectiva de la designación y remoción de sus autoridades, mayor o menor control de tutela y, por último, el financiamiento independiente³¹. Además, se debe tener presente que a la cabeza de estos organismos existe una autoridad en cuyo nombramiento interviene el Presidente de la Repúbli-

²⁸ Pantoja, cit. (nota 15), pp. 312-313.

²⁹ Un buen ejemplo de lo señalado lo constituye el Servicio Nacional de Aduanas. Esta entidad, conforme al artículo 2° del Decreto Ley N° 3.551, de 1980, es una institución autónoma, con personalidad jurídica y de duración indefinida. Sin embargo, el Director Nacional de dicho Servicio es de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

³⁰ Pierry, cit. (nota 10), p. 424. Se debe tener presente que este autor parte de la base que los entes autónomos serían personas jurídicas separadas del Estado, que cuentan con patrimonio propio y son capaces de actuar en el campo jurídico a través de sus representantes, quienes pueden celebrar contratos y actos que los obligan a actuar ante los Tribunales de Justicia

³¹ Pierry, p. 427.

ca, ya sea de forma discrecional o con la aprobación de otro órgano (v. gr., Senado), más aún, en algunos casos estas autoridades son de exclusiva confianza del Presidente, mientras que en otras su remoción está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos. Por lo tanto, los criterios para determinar la autonomía de estos servicios giran en torno a la dependencia que tiene la autoridad con el poder central³², permitiendo distinguir entre:

a) Servicios con autoridades no dependientes del poder central:

- i. Servicios dirigidos por autoridades unipersonales o por Consejos en que el Presidente de la República no interviene en su designación. Este podría ser el caso del Director del Servicio Electoral y del Instituto Nacional de Derecho Humanos.
- ii. Autoridades unipersonales designadas por el Presidente de la República y removidos con intervención de otro organismo. Así sucede con la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.
- iii. Autoridades unipersonales designadas por el Presidente de la República, pero que no puede remover a voluntad, como ocurre con el Fiscal Nacional Económico.
- iv. Consejos mayoritariamente integrados por miembros no designados por el Presidente de la República, como sucede con el Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- v. Consejos mayoritariamente integrados por miembros no designados por el Presidente de la República y por otros designados, pero que no puede renovar.

b) Servicios con autoridades dependientes del poder central:

- i. Consejos mayoritariamente integrados por miembros de la confianza exclusiva del Presidente de la República o subordinados jerárquicamente, como el Comité de Inversiones Extranjeras.
- ii. Autoridades unipersonales de la confianza exclusiva del Presidente de la República, como el Servicio Nacional de Aduanas.

Al interior de cada grupo se distinguen en relación con el control de tutela. Así hay algunos servicios en donde no existe o es muy poco el control de tutela establecido en las leyes y otros que cuentan con un sistema de control de tutela por parte de la autoridad central. Dentro del primer grupo tendrán mayor autonomía los servicios con muy poco o ningún control de tutela en cambio, los del segundo grupo ostentarán mayor autonomía si disponen de un sistema de control de tutela, porque de lo contrario el gobierno utilizará la subordinación que implica la exclusiva confianza al no disponer de otros medios de control.

³² Pierry, pp. 427-428.

Por otra parte, la autonomía se incrementa en la medida que los servicios cuenten con una forma propia de financiamiento, diversa a la contemplada por la Ley de Presupuesto, en la medida que tal financiamiento contribuya realmente al funcionamiento del servicio. No obstante, este financiamiento debe ir aparejado de la posibilidad de disponer de los ingresos para que cobre importancia.

En definitiva, siguiendo la clasificación del autor español García Trevijanos Fos³³, la descentralización puede ser ficta o simbólica, media o plena. Integran la última categoría los órganos que el Constituyente crea como autónomos, así como los órganos cuya autoridad no depende del poder central y no están sujetos a ninguno o es muy poco el control de tutela. La descentralización media corresponde a los órganos cuya autoridad depende o no del poder central pero sujeto al control de tutela establecido por la ley. Finalmente, la descentralización ficta alude a los órganos en que nada se dice o muy poco sobre el control de tutela, pero está dirigido por autoridades de confianza del Presidente de la República.

Por su parte, los aspectos presupuestarios no inciden en la clasificación anterior, pero sí son determinantes para establecer un mayor o menor grado de autonomía.

7. La relación Ministerio - Servicio Público y los problemas que se pueden presentar respecto de la autonomía

De acuerdo a lo establecido en LBGAE, los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores. Para tales efectos, *deben proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector*³⁴. Por su parte, los servicios públicos son definidos como órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Éstos se encuentran sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios, *cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar*.

Por lo tanto, y por regla general, los servicios públicos se encuentran sujetos a las políticas, planes y programas que fijen los ministerios, pues en esta materia sólo les corresponde una función de ejecución. Esta regla, sin embargo, tiene un par de excepciones:

- a) En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones propias de los ministerios a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución³⁵, y

³³ García Trevijano Fos, José Antonio (1974): *Tratado de Derecho Administrativo* (3ª ed. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado), t. I, vol. 1, p. 452.

³⁴ Artículo 22.

³⁵ Inciso 3º del artículo 22 LBGAE.

- b) La ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República³⁶. Actualmente esto sucede con el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes³⁷ y con el Consejo de Defensa del Estado³⁸.

Por lo tanto, los ministerios pueden determinar el marco de actuación de los servicios públicos a partir de las políticas, planes, programas y normas que fijan, pues a éstos les corresponden llevar adelante una función de ejecución de las mismas, lo cual puede afectar seriamente su autonomía en el caso que se les haya reconocido. Sin embargo, sobre este punto debemos hacer necesariamente algunas precisiones.

No se debe confundir la *determinación de políticas* en relación con lo que se conoce como una *política pública*. Las políticas son un conjunto de valores y fines globales que orientan en un período determinado de tiempo el quehacer político y/o administrativo de la nación³⁹. Éstas se establecen dentro del marco de discrecionalidad que otorga la ley al Presidente de la República y a los ministerios, y nunca pueden ir en contra de las normas que integran el bloque de la legalidad: Constitución, leyes y reglamentos⁴⁰. Por su parte, se ha definido la política pública como un conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. Se trata del diseño de un conjunto de actividades realizadas en función de un resultado social y político, esto es, una solución para obtener un objetivo determinado⁴¹. Ésta presupone la determinación política (valores y objetivos globales) y exige establecer cuáles son las vías y acciones que se deben emprender para materializar dichos valores y objetivos globales en objetivos específicos, a través de acciones concretas, que pueden ir desde modificaciones legales, la dictación de normas administrativas, el diseño y ejecución de programas o planes, etc.

Tal como lo hemos indicado, las políticas que fijan los ministerios pueden tomar diversas formas. De hecho, ha ocurrido que éstas se han adoptado bajo la forma de directivas presidenciales, programas ministeriales, circulares, instrucciones o instrutivos. En términos generales y atendiendo a su naturaleza jurídica, este conjunto de actos se pueden reducir a dos categorías de instrumentos: normas reglamentarias o circulares⁴². En el caso que estas políticas se en-

³⁶ Inciso 2° del artículo 28 LBGA.

³⁷ El artículo 1° de la Ley N° 19.891 establece lo siguiente: “*Créase el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, en adelante, también, ‘el Consejo’, como un servicio público autónomo, descentralizado y territorialmente desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará directamente con el Presidente de la República. Sin perjuicio de esta relación, todos aquellos actos administrativos del Consejo en los que, según las leyes, se exija la intervención de un Ministerio, deberán realizarse a través del Ministerio de Educación*”.

³⁸ El artículo 1° del D.F.L. N° 1, de 28 de julio de 1993, del Ministerio de Hacienda, establece: “*El Consejo de Defensa del Estado es un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, bajo la supervigilancia directa del Presidente de la República e independiente de los diversos Ministerios. Los decretos supremos que se refieran al Consejo de Defensa del Estado y en que no aparezca una vinculación con un Ministerio determinado, serán expedidos a través del Ministerio de Hacienda*”.

³⁹ Véase Precht Pizarro, Jorge (1989): “Valor jurídico de las directivas presidenciales, programas ministeriales, circulares e instrucciones de servicio”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16, N° 2, 1989, p. 469.

⁴⁰ En el mismo sentido se ha pronunciado la Contraloría. Véanse los dictámenes N°s. 12.902, de 1977 y 15.197, de 1988.

⁴¹ Kauffer Michel, Edith (2004): “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, *Revista Ecosur de Ciencias Políticas*, México. D.F. 2004, pp. 3-4.

⁴² Véase Cordero Quinzacara, Eduardo (2010): “Las normas administrativas y el sistema de fuentes”, *Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte*, 2010, vol. 17, N° 1, pp. 21-50.

cuentren en normas de naturaleza reglamentaria, éstas son obligatorias para todos los órganos y servicios públicos, ya sean centralizados o descentralizados, pues se trata de disposiciones que forman parte del sistema de fuentes al cual se debe someter todo órgano administrativo (artículo 6° Const.). En cambio, en el caso de las circulares o instructivos, éstos sólo resultan vinculantes para la Administración central, salvo que por ley expresa se establezca su carácter vinculante en relación con entidades descentralizadas, pues en tal caso nos encontramos ante una facultad de tutela o supervigilancia que sólo la ley puede atribuir⁴³.

La distinción no deja de tener importancia respecto de la autonomía. En efecto, en el caso de encontrarnos ante normas reglamentarias, éstas son plenamente aplicables a los órganos autónomos, pues dichas disposiciones forman parte del marco normativo que limita su actuación⁴⁴. En cambio, en el caso de las circulares e instrucciones, nos encontramos frente a normas que se dictan respecto de órganos dependientes, en donde el componente de la jerarquía es capital. Así las cosas, resulta difícil de sostener la autonomía de una entidad descentralizada cuando se encuentra sujeta a este tipo de control de tutela.

Un caso interesante se plantea en relación a las facultades que se entregan al Ministerio de Justicia para velar por la prestación de asistencia jurídica gratuita en conformidad a la ley⁴⁵. En concordancia con lo anterior, a esta Secretaría de Estado le compete aprobar las normas e instrucciones generales a que deberán atenerse las instituciones que realicen acciones de asistencia jurídica gratuita⁴⁶. Así, la Contraloría General de la República ha señalado que a estas normas se encuentran sujetas incluso las entidades de carácter autónomo, como sucede con las Corporaciones de Asistencia Judicial, cuya finalidad es asesorar en el ámbito jurídico y judicial, en forma gratuita, a personas de escasos recursos, de acuerdo con lo previsto en las Leyes N°s. 17.995 y 18.632⁴⁷. En nuestra opinión, este dictamen resulta bastante discutible, pues estas Corporaciones son entidades descentralizadas y autónomas por mandato legal, y no resulta admisible que por la vía de un reglamento se le imponga el sometimiento a las normas e instrucciones de carácter general que emanan del Ministerio.

Ahora bien, en esta materia no debemos olvidar que el proceso de toma de decisiones políticas desde el punto de vista normativo es más complejo. En efecto, no sólo se limita al espacio de discrecionalidad que la ley le entrega a los órganos gubernamentales para fijarlas, sino que

⁴³ La Contraloría ha reconocido que las políticas y normas dictadas bajo esta forma son vinculantes para los órganos dependientes. Así ha señalado que corresponde al Ministro de Salud fijar las políticas, planes y programas, así como dictar las normas generales sobre materias técnicas, administrativas y financieras a las que deberán ceñirse los organismos y entidades del Sistema Nacional de Servicios de Salud, para ejecutar actividades de prevención, promoción, fomento, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación de las personas enfermas. Por su parte, el Subsecretario de Salud Pública, en el ejercicio de sus atribuciones, *debe respetar no sólo el marco legal o reglamentario que regule las materias de salud que son de su competencia, sino que, además, las instrucciones y las normas generales vigentes que haya podido dictar el Ministro*. Véase Dictamen N° 32.921, de 2005.

⁴⁴ Esto es lo que ha sucedido con el Consejo para la Transparencia, a propósito del reglamento dictado por el gobierno pocos días antes de la entrada en vigencia plena de la Ley N° 20.285, de Acceso a la Información Pública, siendo plenamente vinculante para dicha entidad. Véase el Decreto Supremo N° 13, publicado el 13 de abril de 2009.

⁴⁵ Letra j) del artículo 2° del Decreto Ley N° 3.346, de 1980, que Fija la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.

⁴⁶ Letra g) del artículo 4°, del Decreto N° 1.597, de 1980, del Ministerio de Justicia, Reglamento Orgánico de dicha Secretaría de Estado.

⁴⁷ Dictamen N° 15.573, de 2012.

supone que la propia ley e incluso la Constitución ya han adoptado una decisión política sobre la materia. En el caso particular, la decisión política ha sido el reconocimiento como derecho constitucional de la defensa jurídica y, a su vez, como un deber del Estado garantizar la prestación de dicho servicio público, tal como se indica en el artículo 19 N° 3 de la Carta fundamental. Por lo tanto, las facultades del Ministerio y las normas que han creado los diversos sistemas de defensa jurídica se deben enmarcar dentro de dicha determinación política. A su vez, el Ministerio, en el marco de las normas legales a las cuales se encuentra sometido, podrá tener un margen de discrecionalidad para determinar la forma de ejecutar esta política pública, ya sea en los programas que se van a implementar, la asignación de los recursos, etc., pero en ningún momento puede desconocer el deber que le corresponde al Estado sobre la materia ni menos aún ir en contra de lo establecido por la Carta Fundamental. Así, por lo demás, lo ha sostenido la Contraloría General de la República, al señalar que las instrucciones dictadas por los Ministerios que fijan directrices y tareas que se asignan a diversas entidades se deben ajustar a las normas vigentes y que, en el evento de surgir disconformidad, prevalecerán las normas legales y reglamentarias que les sirven de fundamento⁴⁸.

Por lo tanto, las políticas adoptadas por el Ministerio se deben establecer bajo normas administrativas, ya sean instrucciones o reglamentos, conforme y dentro de los márgenes que determine la ley. A su vez, la única manera de que estas normas vinculen a órganos descentralizados es que la ley expresamente lo disponga, como ocurre en materias de salud, pues en caso contrario nos encontraremos ante la ausencia de competencia y de atribuciones sobre la materia. Sin embargo, en el caso de las entidades autónomas constitucionalmente, esta posibilidad se encuentra seriamente limitada, porque si bien estos órganos están sujetos al bloque de legalidad, esto no abarca ni comprende a las normas dictadas bajo la forma de instrucción.

8. El concepto de autonomía en la jurisprudencia de Contraloría

La Contraloría se ha pronunciado en diversos dictámenes sobre el concepto de autonomía. Ahora bien, debemos tener presente que el Ente contralor ha emitido su parecer en esta materia haciendo valer su autonomía constitucional y determinando el alcance de la autonomía de otros órganos de la Administración del Estado sometidos a su fiscalización y control.

En efecto, en su jurisprudencia la Contraloría ha sostenido que la autonomía constitucional de la cual goza es un *“atributo esencial que le garantiza la más absoluta independencia respecto de los demás órganos del Estado”*. Con esto se advierte que en el ejercicio de sus competencias no puede estar sujeta a la dependencia o jerarquía de ninguna otra entidad, particularmente del gobierno⁴⁹. Esto se ha hecho presente especialmente para hacer respetar las atribuciones que le son propias y que podrían verse afectadas por la existencia de otros órganos administrativos que ejerzan funciones de control sobre ella⁵⁰.

⁴⁸ Dictamen N° 12.903, de 1977. En el mismo sentido el Dictamen N° 3.199, de 1978.

⁴⁹ Dictámenes N°s. 22.049, de 3 de agosto de 1990, y 22.426, de 7 de agosto de 1990.

⁵⁰ Dictámenes N°s. 35.397, de 6 de agosto de 2007, 37.545, de 20 de agosto de 2007, y 55.817, de 2 de septiembre de 2011.

Por su parte, analizando el concepto de autonomía respecto de las municipalidades, se ha sostenido con precisión que *“las municipalidades gozan de autonomía, lo cual significa, entre otros aspectos, que no se encuentran sometidas a un vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República ni de los ministerios y, en general cumplen sus funciones sin supe-
ditarse a otros organismos estatales, sin desmedro de que están obligadas a someter su actuar al ordenamiento jurídico al que se sujetan todas las entidades del sector público, es decir, sus actuaciones deben ajustarse a los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que les sean aplicables en su calidad de integrantes de la Administración del Estado”*⁵¹. Ahora bien, el hecho de que no exista este vínculo de jerarquía no significa que los órganos autónomos, particularmente las municipalidades, no deban colaborar con el Presidente de la República. En efecto, en su jurisprudencia la Contraloría ha señalado que la *“autonomía de las municipalidades, en cuanto órganos descentralizados de la administración, debe armonizarse con la calidad de Estado unitario que tiene Chile conforme artículo 3° de la Constitución de 1980 y con el carácter de Jefe Superior del gobierno y de la administración (de la cual forman parte las entidades edilicias) que le cabe al Presidente de la República según lo establecido en el artículo 24 del mismo texto constitucional, lo cual se reitera en el artículo 1° inciso 1 de la Ley 18.575. Así, siendo los municipios órganos establecidos por la Carta Fundamental, deben colaborar con el Jefe del Estado en el gobierno y la administración estatal, permitiendo la concreción del principio básico de unidad de acción de esta última. También reafirma lo señalado el artículo 5° inciso 2 del referido cuerpo legal, por el que las entidades edilicias deben cumplir sus cometidos coordinadamente con los demás órganos de la administración, propendiendo a la unidad de acción, según las líneas generales que, al respecto, adopte el Jefe del Estado”*⁵².

En definitiva, la autonomía da cuenta de la relación que existe entre una entidad administrativa con el Presidente de la República, en la cual no se produce una relación de jerarquía sino que deben existir mecanismos de coordinación para garantizar la unidad de acción, así como la eficiencia y la eficacia en la gestión. Además, la autonomía no significa autoarquía, pues toda entidad que forma parte de la Administración del Estado debe someterse a las normas legales que la rigen, sin que se pueda sustraer de su cumplimiento.

Por su parte, también se ha sido enfático en sostener que los órganos autónomos forman parte de la Administración del Estado: *“el ordenamiento constitucional y legal señala claramente lo que debe entenderse por Administración estatal o Administración pública, la que comprende, de modo amplio, a todos los órganos y servicios públicos creados para cumplir la función administrativa del Estado, incluidos aquellos establecidos por la Carta Fundamental como autónomos, a saber, las municipalidades, Banco Central y Contraloría”*⁵³. Más aún, respecto del Banco Central se ha señalado que integra la Administración del Estado, no obstante su rango constitucional y la autonomía de que goza⁵⁴.

⁵¹ Dictamen N° 9.072, de 26 de febrero de 2007. En el mismo sentido se puede ver los Dictámenes N°s. 18.646, de 29 de julio de 1992; 16.818, de 6 de julio de 1993; 22.089, de 3 de diciembre de 1993; 35.008, de 27 de octubre de 1997; 13.389, de 10 de abril de 2002; 17.634, de 13 de abril de 2005.

⁵² Dictamen N° 35.008, de 27 de octubre de 1997.

⁵³ Dictamen N° 27.951, de 19 de octubre de 1993.

⁵⁴ Dictamen N° 28.091, de 13 de noviembre de 1992.

Tal calificación, como integrantes de la Administración del Estado, conlleva el deber de someterse a una serie de principios y normas propias del régimen común de esta entidad, como sucede con la obligación de entregar información al Congreso Nacional. En este sentido, la Contraloría ha sostenido que *"la obligación de proporcionar informes y antecedentes específicos que sean solicitados por las Cámaras y el procedimiento previsto en las normas de la Ley 18.918, son aplicables a las empresas públicas como CODELCO, el Banco del Estado, la propia Televisión Nacional —e incluso a entidades con autonomía de rango constitucional como el Banco Central de Chile—, por tratarse de organismos integrantes de la Administración del Estado, condición que no se altera por la circunstancia de que los estatutos orgánicos de tales entidades señalen que no les serán aplicables las normas del sector público o que rigen a las empresas del Estado a menos que se mencione expresamente que las afectan, porque tales normas no alteran su naturaleza jurídica de empresa pública, y su alcance debe ser determinado en función de sus precisos términos"*.⁵⁵

Esto comprende, además, el deber de someterse a las facultades de control y fiscalización de la Contraloría, entre las que se encuentra la facultad dictaminadora. Esto se ha hecho valer expresamente respecto del Consejo Nacional de Televisión: *"[...] el referido Consejo es un servicio público descentralizado, colaborador del Primer Mandatario en el cumplimiento de la función administrativa, en los términos del artículo 1° de la ley N° 18.575, por lo que, acorde al criterio sostenido en los dictámenes N°s. 14.173, de 1990 y 36.647 y 70.891, de 2009, forma parte de la Administración del Estado y está sujeto a la fiscalización de este Órgano de Control, de modo que está obligado a cumplir los dictámenes de este origen y a atender seria y fundadamente los requerimientos de esta Contraloría General"*.⁵⁶

CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto a lo largo de este trabajo, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

- a) El concepto de autonomía administrativa no se identifica con descentralización. Es perfectamente posible que existan entidades autónomas centralizadas (v. gr., Contraloría) y entidades descentralizadas que no son autónomas (v. gr., Servicio Nacional de Aduana).
- b) La autonomía se puede otorgar a nivel constitucional (por ejemplo, Banco Central, Contraloría, Ministerio Público, Municipalidades, Consejo Nacional de Televisión) o a nivel legal (por ejemplo, Consejo para la Transparencia, Servicio Electoral). Esto permite distinguir entre autonomía constitucional y legal.
- c) La autonomía constitucional no se distingue mayormente respecto de la autonomía legal. La diferencia más importante está en que los órganos que gozan de autonomía legal se encuentran sujetos a la voluntad del legislador en su configuración, la cual bien puede cam-

⁵⁵ Dictamen N° 28.925, de 20 de junio de 2006. En el mismo sentido, Dictamen N° 28.925, de 20 de junio de 2006.

⁵⁶ Dictamen N° 13.361, de 7 de marzo de 2012. Además de los dictámenes indicados en la cita, se puede ver en el mismo sentido el Dictamen N° 57.217, de 6 de diciembre de 2005.

biar o desaparecer. Esto no ocurre con la autonomía constitucional, ya que estas entidades gozan de una garantía institucional cuyo núcleo o contenido esencial debe ser respetado por el legislador.

- d) Las políticas adoptadas por los ministerios se deben establecer bajo normas administrativas, ya sean instrucciones o reglamentos, conforme y dentro de los márgenes que determine la ley. A su vez, la única manera de que estas normas vinculen a órganos descentralizados es que la ley expresamente lo disponga, pues en caso contrario nos encontraremos ante la ausencia de competencia y de atribuciones sobre la materia. Sin embargo, en el caso de las entidades autónomas constitucionalmente, esta posibilidad se encuentra seriamente limitada, porque si bien estos órganos están sujetos al bloque de legalidad, esto no abarca ni comprende a las normas dictadas bajo la forma de instrucción.
- e) La Contraloría General de la República ha sostenido que los órganos autónomos forman parte de la Administración del Estado, encontrándose sometidos al ordenamiento jurídico, así como a las normas generales y especiales que las rigen. Además, la autonomía supone la ausencia de una relación de jerarquía con el Presidente de la República, pero necesariamente deben existir mecanismos de coordinación para garantizar la unidad de acción, así como la eficiencia y la eficacia en la gestión.
- f) Por último, también es claro que la autonomía no significa autoarquía, pues toda entidad que forma parte de la Administración del Estado se debe someter a las normas legales que la rigen, sin que se pueda sustraer de su cumplimiento, incluyendo las facultades fiscalizadoras de Contraloría.

BIBLIOGRAFÍA

1. Baño León, José María (1988): "La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución Española". *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 24, septiembre-diciembre, 1988, pp. 155-179.
2. Carmona Santander, Carlos (1994): *Una aproximación general sobre las Superintendencias desde la perspectiva del derecho* (Santiago: Universidad de Chile).
3. Cordero Quinzacara, Eduardo (2010): "Las normas administrativas y el sistema de fuentes", *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte, 2010, vol. 17, N° 1, pp. 21-50.
4. Daniel Argandoña, Manuel (1982): *La organización administrativa en Chile. Bases fundamentales* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición).
5. García Trevijano Fos, José Antonio (1974): *Tratado de Derecho Administrativo* (3ª edición Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado).
6. Kauffer Michel, Edith (2004): "Las políticas públicas: algunos apuntes generales", *Revista Ecosur de Ciencias Políticas*, México. D.F. 2004, pp. 3-4.

7. Pantoja Bauzá, Rolando (2004): *La organización administrativa* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
8. Parejo Alfonso, Luciano (1981): *Garantía institucional y autonomía locales* (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local).
9. Pierry Arrau, Pedro (1986): "La Administración del Estado en la Constitución Política", *Revista de Derecho* de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 10, pp. 411-433.
10. Precht Pizarro, Jorge (1989): "Valor jurídico de las directivas presidenciales, programas ministeriales, circulares e instrucciones de servicio", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 16, N° 2, 1989, p. 469.
11. Schmitt, Carl (1928): *Verfassungslehre* (München: Duncker Humblot) [Versión en español Teoría de la Constitución. Madrid: *Revista de Derecho Privado*, 1934, traducción de Francisco Ayala].