

LA AUTONOMIA COMO TECNICA DE REPARTO DE POTESTADES PUBLICAS: EL CASO DEL BANCO CENTRAL DE CHILE.*

Juan Carlos Ferrada Bórquez

Doctor en Derecho

Profesor de Derecho Administrativo

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Austral de Chile

I. INTRODUCCIÓN

Los cambios en las estructuras económicas en las últimas décadas, esencialmente como consecuencia de la aceptación prácticamente universal de la economía de mercado como sistema a seguir, ha provocado una revalorización de la estabilidad macroeconómica como elemento básico para el crecimiento y desarrollo de cualquier economía. En este sentido los economistas señalan que uno de los objetivos instrumentales fundamentales de este crecimiento es la "estabilidad de precios", destacando, por el contrario, los perniciosos efectos de la inflación en la eficiente asignación de los recursos, la inversión en actividades productivas y el crecimiento en el mediano y largo plazo¹.

Lo anterior lleva a los economistas a formular distintos mecanismos tendientes a "estabilizar el valor de la moneda"², mecanismos que en lo esencial pretender limitar la discrecionalidad de las autoridades políticas en el manejo de las políticas sectoriales que afectan la consecución de dicho objetivo³. De entre estos, la autonomía o independencia de la autoridad monetaria es la que ha alcanzado mayor aceptación⁴, concretándose ello, en la práctica, en la estructuración de bancos centrales autónomos del poder político, dotados de potestades de dirección y ejecución de la política monetaria estatal y revestidos de garantías jurídicas sufi-

cientes que hagan creíble dicha autonomía de dirección y gestión⁵. En otros términos, como lo señala Schmidt⁶, los políticos (o los ciudadanos directamente) mediante una decisión legislativa o constituyente se imponen ciertas restricciones a su futura libertad de acción, ejecutando un deliberado acto de "autodeprivación del poder".

En suma, los bancos centrales autónomos vienen a ser la respuesta institucional sugerida por los economistas para enfrentar una latente inestabilidad monetaria que pervive en el sistema político⁷, delegando así en aquellos el poder de decisión sobre ciertas variables económico-monetarias que inciden de forma esencial sobre la estabilidad de precios.

De lo anterior queda medianamente claro que la autonomía de los bancos centrales es una técnica instrumental propuesta por los economistas para garantizar la estabilidad en el valor de la moneda, técnica que se justifica y explica, por tanto, solo en el marco de dicho objetivo general. Lo que corresponde entonces es determinar cuál es el alcance jurídico que puede tener dicha autonomía y, en el caso concreto, la que corresponde al Banco Central de Chile como organismo autónomo del Estado.

* Este trabajo ha contado con el apoyo de la Dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad Austral de Chile.

¹ Ver, en este sentido, VOLCKER, Paul. "¿Triunfo de la banca central?", en *Boletín CEMLA*, vol. XXXVII, N°1, enero-febrero 1991, p. 2.

² Los mecanismos o instrumentos más citados son: el patrón mercancía; la creación libre de dinero; las reglas monetarias fijas y la independencia de la autoridad monetaria. Sobre este punto ver, entre otros, OSSA S., Fernando. "Dinero y sistema monetarios alternativos", *Cuadernos de Economía*, N° 86, año 29, abril 1992, pp. 1-33.

³ Como señala Arias X.C., esta corriente de opinión, que privilegia el establecimiento de reglas que limiten la discrecionalidad de las políticas públicas, ha tenido un gran desarrollo teórico en el último tiempo (aun cuando en la práctica sus éxitos son más limitados), siendo la política monetaria y presupuestaria los campos donde se ha concretado de forma más universal. ARIAS, Xosé Carlos. *La formación de la política económica*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 85-86.

⁴ ARIAS, X.C. *La formación de la política económica*, ob.cit., p. 85.

⁵ Erias Rey y Sanchez Santos explican la relación que existe entre credibilidad de la autoridad monetaria e independencia de esta, y cómo estos elementos influirán decisivamente en las expectativas de inflación de los agentes económicos. ERÍAS REY, Antonio y SÁNCHEZ SANTOS, José Manuel. "Independencia de los bancos centrales y política monetaria: una síntesis", *Hacienda Pública Española*, vol. 132, N°1, 1995, p. 64.

⁶ SCHMIDT, Reiner. *Bases y límites de la independencia del Bundesbank*, vol. II, Xenión, Colonia, 1973, p. 679.

⁷ Sobre la inconsistencia temporal de la política monetaria o las fluctuaciones derivadas de los ciclos económico-electorales como causa de la inestabilidad de precios existe una abundante bibliografía económica. Creo oportuno citar algunos trabajos, a modo ejemplar, a fin de que el lector pueda, si le interesa, profundizar sobre el tema: ALESINA, Alberto; COHEN, H. Gerald y ROUBINI, Nouriel. "El ciclo económico-electoral en las democracias industriales", *Cuadernos de Información Económica*, N° 74, mayo 1993, pp. 154-176; GARCIA DE PASO, José. "Teoría y evidencia recientes sobre la independencia de la banca central", *Papeles de Economía Española*, N° 54, 1993, 37-40; BARRO, R. y GORDON, D. "A positive theory of monetary policy in a natural rate model", *Journal of Political Economy*, N° 91, 1983, pp. 589-610 y GUITIÁN, Manuel. "La independencia de los bancos centrales: principales aspectos y diversidad de modelos", *Economistas*, N° 66-67, 1995, 158-169.

II. LA AUTONOMÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y EL INTERÉS PÚBLICO.

La autonomía –como destaca la buena doctrina comparada⁸– “supone la existencia de ordenamientos particulares, es decir, el reconocimiento de la existencia de un espacio propio para la emanación normativa y para la resolución de los asuntos públicos propios de tal ordenamiento”.

La autonomía –en el ámbito del Derecho Público–, como se sabe, tiene su origen histórico en la Europa de la Baja Edad Media (siglos XI y XII), principalmente como consecuencia de la superposición de ordenamientos existente en el mundo feudal, en el que el reconocimiento de determinados núcleos de actuación *autónoma* a ordenamientos particulares especiales venían a hacer excepción al *ius commune* de aplicación general⁹. La transposición de esta peculiaridad del ordenamiento al sujeto-organización que actuaba en este fue un paso casi imperceptible¹⁰. Así se configuraron, dentro del ordenamiento general, ordenamientos particulares y organizaciones que los titularicen con espacio propio para la actuación normativa y resolutoria, lo cual les permitirá a estos últimos un ámbito de autonomía decisional en dichas materias.

Ahora bien, desde esta perspectiva la autonomía necesariamente es un poder limitado –autonomía no es soberanía, nos recuerda acertadamente el Tribunal Constitucional español¹¹–, ya que se extiende solo en el marco de las competencias acotadas por la propia norma u ordenamiento sectorial que la construye, estructurando así al sujeto-organización como un poder funcional y limitado en conexión directa con los fines para los que fue concebido. En este mismo sentido, la propia Contraloría General de la República ha sostenido –a propósito de la autonomía constitucional de que están dotadas nuestras municipalidades– que “de ningún modo debe entenderse la citada autonomía como un atributo de carácter absoluto, sino que, por el contrario, corresponde advertir que tiene importantes limitaciones”, siendo la primera de estas “el ordenamiento jurídico al que deban sujetarse todas las entidades del sector público” (Dictamen N° 16.818/1993).

Esta conexión de la autonomía de la organización con el interés público que persigue, constituye una

aplicación específica y radical de un principio general de la organización administrativa estatal, cual es que la propia existencia del órgano se explica por el interés jurídico garantizado o “bien jurídico protegido” por el ordenamiento¹². Precisamente esta idea del “bien jurídico”, como concepto esencial sobre el cual gira la construcción normativa, empieza a ser una constante del Derecho público contemporáneo –traspasando la concepción originaria del Derecho penal, aunque inspirándose en esta¹³–, expresándose ello, en la práctica, en que adquirirán para el legislador o constituyente, según el caso, el carácter de intereses vitales o esenciales a proteger¹⁴. Nuestra propia jurisprudencia ha reconocido la importancia que tienen los “bienes jurídicos” como fundamento e inspiración de la protección jurídica –jurisdiccional en este caso–, al punto de fundar sus resoluciones en la efectiva garantía que se haga de los mismos¹⁵.

En suma, parece evidente que la autonomía del órgano, como técnica organizativa, se explica como la mejor fórmula instrumental para cautelar un interés jurídico específico, interés que se transforma en fundamento y límite de dicha autonomía, no siendo posible ejercer esta, sino en el marco del objetivo esencial que justifica su existencia.

En el caso de los bancos centrales el interés jurídico se construye por la necesidad de lograr ciertas condiciones monetarias de estabilidad que permitan el crecimiento y el desarrollo económico, estabilidad en el valor de la moneda que se erigirá en un objetivo primordial de la política económica del país. Así la autonomía institucional de los bancos centrales “cargará” con “el pesado yunque” del objetivo encomendado –“luchar contra la inflación”–, lo cual se deberá reflejar en las potestades atribuidas a la organización y además a los mecanismos de control que se implementen para vigilar el adecuado uso de los mismos.

¹² PAREJO ALFONSO, L. *Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit., p. 185.

¹³ Los penalistas alemanes han tenido el mérito de introducir esta categoría jurídico-pública en el debate, dándole sus primeros contornos. Así Von Listz define “bien jurídico”, como el “interés jurídicamente protegido por el derecho”, fórmula jurídica que expresa ciertos “intereses vitales del individuo o de la comunidad”, que tienen singular atención de la ciudadanía y que por lo mismo el Derecho le otorga protección. LISTZ, Franz von. *Tratado de Derecho Penal*, vol. II, Reus, Madrid, s.f., p. 6. Para un estudio acotado al bien jurídico en el Derecho penal, véase entre nosotros (aunque geográficamente esté lejos), HORMAZÁBAL MALAREE, Hernán. *Bien jurídico y estado social*, Editorial Jurídica ConoSur Ltda, Santiago de Chile, 1992.

¹⁴ Ver, en este sentido, BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Las administraciones independientes*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 29.

¹⁵ Ver, a modo ejemplar, Sentencias de la I. Corte de Apelaciones de Santiago, “Asociación Gremial de Transportistas de Lampa A.G.T.L. con Ministro de Transportes y Telecomunicaciones”, Recurso de Protección Rol N° 3402-95, de 21 de noviembre de 1995, y “Director de Gendarmería”, recurso de protección Rol N° 1525-96, de 24 de mayo de 1996 (confirmadas ambas por la Excm. Corte Suprema).

⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1994, p. 190.

⁹ *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Giuffrè, Varese, 1959, pp. 350-356.

¹⁰ Díez-PICAZO, Luis Marfa. “La Autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias”, Cuadernos de los Studia Albortiana, Zaragoza, 1985, pp. 50-51.

¹¹ En este sentido el citado Tribunal Constitucional ha señalado: “El concepto de autonomía hace referencia a una realidad relacional –se es autónomo, más o menos, respecto de otro ente u órgano– y, en particular, a “un poder limitado”; en efecto la autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad” STC 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico 3°.

III. LA AUTONOMÍA Y SUS GRADOS

Como ya vimos, la autonomía es una técnica de reparto de potestades que responde a una teorización unitaria básica por la doctrina administrativa. Ello no impide, como lo admite la misma doctrina, que esta autonomía pueda tener peculiaridades y/o gradaciones o niveles distintos de profundización en la configuración del estatuto jurídico concreto de cada órgano "autónomo". Así podemos observar, respecto de lo primero, que en algunas ocasiones esta autonomía va a estar acompañada de una personificación jurídica propia y un patrimonio propio (municipalidades)¹⁶; en otras, en cambio, la autonomía otorgada a la organización no posee dichas características (Contraloría General de la República)¹⁷. Por otro lado, la autonomía consagrada a un órgano supondrá en algunos casos un vínculo de tutela o supervigilancia con el Presidente de la República, a través del Ministerio respectivo, tutela que tendrá como una de sus manifestaciones más relevantes –en lo orgánico directivo– la posibilidad de remover libremente al jefe superior del servicio, en la medida que es funcionario de la exclusiva confianza del primero (Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras)¹⁸; en otros, en cambio, esta designación y remoción del jefe superior del servicio va estar condicionada a causales y procedimientos especiales, en los que a menudo participarán distintos órganos relevantes del Estado, en particular, el Congreso Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia (Fiscal Nacional)¹⁹.

¹⁶ Como se sabe, el art.107 inciso 4° CPR dispone: "Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna" (la cursiva es nuestra). Similar disposición contempla el art. 1° inciso 2° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

¹⁷ Como queda claro de los art. 87 CPR y 1° de la Ley N°10.336 Orgánica de la Contraloría General de la República, este servicio público tiene el carácter de "organismo autónomo", mas no hace mención alguna a su personificación. Su omisión implica la falta de personificación propia e independiente del Estado Fisco, ello de acuerdo a las reglas generales dispuestas por nuestro texto constitucional (arts. 6, 7 y 62 N° 2 CPR).

¹⁸ El art. 1° del DL 1097 de 1975 señala expresamente: "La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras es una institución autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida, que se regirá por la presente ley y se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda". A ello el art. 3° del mismo cuerpo legal añade: "Un funcionario con el título de Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras será el jefe superior de la Superintendencia. El Superintendente será nombrado por el Presidente de la República y tendrá el carácter de jefe de oficina para los efectos legales" (la cursiva, en ambos casos, es nuestra).

¹⁹ El art. 80 A de la CPR dispone, como ya sabemos, que "un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva...". Por su parte, el art.80 C de la misma Carta agrega: "El Fiscal Nacional será designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio...". En fin, el art. 80 G complementa lo anterior, señalando que "el Fiscal Nacional y los fiscales regionales solo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requeri-

De lo visto, queda clara la multiplicidad que la autonomía no es una categoría uniforme y rígida que identifique con rigurosidad el estatuto jurídico peculiar del órgano que ostenta tal calidad, sino al contrario, dentro de ello convivirán distintas opciones jurídicas con relación a los bienes jurídicos que se deseen cautelar. En otras palabras, como señala el profesor español Betancor Rodríguez²⁰ –tratando de explicar la posición institucional de las denominadas "administraciones, independientes" en el Derecho español, las cuales se asemejan mucho a nuestros organismos autónomos–, cuando intentamos precisar el grado de autonomía de una organización autónoma en el ordenamiento la respuesta no es unívoca, sino dependerá del tipo de relación específica que exista entre esta organización y el Gobierno, en cuanto este último es el titular de la potestad de dirección política en el Estado.

¿Ahora bien, cuál es el grado concreto de autonomía del BCCh? Esa es la respuesta que debemos responder en las páginas siguientes.

IV. LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL DE CHILE

La autonomía de que goza el Banco Central de Chile desde 1990²¹ –aunque el mandato constitucional que así lo prevé se encuentra vigente desde marzo de 1981– es una autonomía de rango constitucional que excede con mucho las autonomías legales ordinariamente reconocidas en nuestro ordenamiento. En efecto, se crea un BCCh con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo constitucionalmente, titular de la potestad de dirección y ejecución de la política monetaria y cambiaria estatal²² –sin perjuicio de las relaciones de coordinación con las instancias de gobierno en la implementación de estas políticas– y ade-

miento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones".

²⁰ BETANCOR RODRÍGUEZ, A., ob. cit., pp. 202 y ss.

²¹ Como se sabe, la ley orgánica constitucional que desarrolló el mandato constitucional es la Ley N°18840, publicada en el Diario Oficial el 10 de octubre de 1989.

²² En este sentido, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República ya definía en 1977 los fundamentos de esta nueva configuración jurídica del BCCH. Al efecto se señalaba: "Es un hecho que el poder político ha tenido históricamente entre otros, dos instrumentos para distorsionar el proceso económico: la fijación de la paridad cambiaria y la emisión del circulante. El uso indebido e inorgánico de este último ha sido determinante del fenómeno de la inflación que ha tenido que soportar el país y que en el hecho constituye un impuesto regresivo que afecta fundamentalmente a quienes viven de un sueldo y de un salario". Y luego añade: "A fin de evitar estos problemas que revisten tanta gravedad para el futuro nacional, el anteproyecto consagra constitucionalmente al Banco Central como un órgano autónomo encargado de fijar y regular la Política Monetaria y Cambiaria". Comisión de Estudios de la nueva Constitución Política de la República. *Anteproyecto Constitucional y sus Fundamentos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1978, pp. 277-278.

más rodeado de importantes "garantías jurídicas"²³ para ejercer dicha autonomía. ¿Significa esto que el BCCh es un órgano "independiente" del poder político, en particular, del Gobierno y el Parlamento?

Para responder a esta interrogante creemos necesario desagregar el asunto en cuatro puntos básicos:

1. Los fundamentos de la autonomía del BCCh.
2. La posición constitucional del BCCh.
3. El BCCh en el complejo Gobierno-Administración del Estado.
4. La relación del BCCh con el Gobierno y el Parlamento.

1. *Los fundamentos de la autonomía del Banco Central de Chile*

Ya sabemos que el BCCh es un órgano que tiene expreso reconocimiento en nuestro texto constitucional. Al efecto, la Constitución Política de 1980 lo configura como un organismo autónomo (autonomía orgánica), con patrimonio propio (autonomía económico-financiera), de carácter técnico (autonomía funcional), cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional" (art. 97). Además la propia Carta Fundamental deja establecidas ciertas reglas básicas de funcionamiento de la entidad, las cuales pueden resumirse en los principios de limitación subjetiva para intermediar solo con instituciones financieras, prohibición de monetización del déficit público e interdicción de la arbitrariedad (art. 98). Ello sin perjuicio de contener el mismo texto ciertas manifestaciones concretas de la autonomía funcional consagrada, como son la exclusión de las normas generales de endeudamiento público que señalan los numerales 7 y 8 del art. 60 de la Constitución.

De lo expuesto, parece claro que las normas constitucionales antes citadas se limitan a determinar las características básicas de la organización, así como los principios básicos que regulan su actuación, dejando entregada a la ley orgánica constitucional respectiva su desarrollo normativo. En este sentido, nos encontramos ante una remisión en bloque del constituyente al legislador, dejando a este un vasto campo de acción en su configuración normativa, legislador orgánico constitucional que va a ser en definitiva quien va a determinar concretamente los poderes jurí-

dicos que detentará el Banco (obviamente en el marco definido previamente por la Constitución).

Ahora bien, la característica que sobresale de esta escueta regulación es la autonomía orgánica, funcional y económico-financiera otorgada al BCCh, autonomía que se justificaría —en palabras de los propios integrantes de la comisión redactora de la Constitución— en la función "técnica" que cumpliría la organización²⁴. Así el BCCh se erige como un "ente estatal técnico autónomo" —guardando cierto paralelismo con la Contraloría General de la República—, cuyo ámbito de competencia está determinado en forma implícita por la propia Constitución, al determinar los contornos esenciales de la institución.

En este contexto, la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile (Ley N° 18.840/89, en adelante LOCBCCh) señala en su art. 3° inciso 1° como objetivos primordiales de la entidad la "estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos", objetivos técnicos que se relacionan directamente con las atribuciones (en realidad, funciones) del Banco de regulación de la cantidad de dinero y crédito en circulación y de ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales (art. 3° inciso 2° de la misma ley). De ahí que se pueda sostener que la autonomía del Banco, como técnica organizativa de reparto de potestades dentro del Estado-administrador chileno, debe ser entendida como una autonomía técnica para cautelar los objetivos o bienes jurídicos definidos por la Constitución y la LOCBCCh, objetivos que delimitan al mismo tiempo su campo de acción²⁵.

En este sentido, se puede hablar de una "autonomía técnica para la estabilidad", quedando expresamente unido su estatuto jurídico singular a la neutralidad técnica de sus funciones, fundamento y límite de esta organización. Por ello deben reconocerse como limitación intrínseca de las potestades del Banco las funciones de dirección política general que ostenta el Gobierno —incluyendo la dirección de la política económica—, en la medida que ellas escapan a su ámbito técnico de actuación y, en cambio, forman parte del ámbito competencial entregado al Gobierno en la propia Constitución (art. 24 CPR)²⁶.

²⁴ El pretendido carácter "técnico" de las funciones y atribuciones del BCCh es el fundamento que explica, para los redactores del precepto, la autonomía del BCCh. En este sentido, véanse especialmente las intervenciones de la Sra. Bulnes y Sr. Guzmán. *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, ob. cit. sesiones 400 y 403, de 12 y 18 de julio de 1978, respectivamente.

²⁵ Estos objetivos delimitan a tal grado su actuación administrativa, que su desviación (desviación de poder), podrá generar las responsabilidades institucionales y personales a que diera lugar (art. 69 y 73 y 17 LOCBCCh, respectivamente)

²⁶ En la propia discusión del Anteproyecto de la Constitución, la Sra. Luz Bulnes advertía de los límites naturales que debía tener la autonomía del BCCh, señalando lo siguiente: "Dice que es partidaria de dar autonomía al Banco Central solo en el aspecto técnico, pero jamás en el sentido que pudiera entorpecer o entorpecer la acción del Gobierno, porque la acción política va mucho más allá

²³ Utilizamos la expresión "garantía jurídica" en el sentido empleado por Betancor Rodríguez, es decir, como elementos o medidas de protección concretas que establece el ordenamiento para hacer efectiva dicha autonomía. Al efecto este autor distingue entre garantías orgánicas, funcionales, personales y económico-financieras. Betancor Rodríguez, A. *Las administraciones independientes*, ob. cit., pp. 104 y ss. y del mismo autor, "La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio interinstitucional. El federalismo horizontal en el manejo de la moneda", *Revista de Estudios Políticos*, N° 90, octubre-diciembre 1995, pp. 267-297.

2. La posición constitucional del Banco Central de Chile

Ahora bien, es necesario determinar cuál es la naturaleza jurídica de este BCCh, en particular, su posición orgánica dentro del complejo político-administrativo definido por la Constitución.

En primer lugar, es evidente que su singularidad jurídica deriva de esta posición de autonomía constitucional que ostenta el BCCh respecto de las demás altas autoridades u órganos esenciales del Estado. Ello podría llevar a algunos autores –siguiendo alguna doctrina comparada²⁷– a sostener que estamos frente a un “órgano constitucional”²⁸, calificación dogmática de contenido jurídico concreto en la disciplina jurídica constitucional. Sin embargo, un análisis más profundo del tema nos llevará inequívocamente al descarte de dicha calificación, en la medida que la configuración jurídica del Banco no se aviene con este concepto jurídico fundamental. Así, por lo pronto, este no parece estar en una relación de substancial igualdad con los auténticos “órganos constituciona-

les” del Estado²⁹, ni menos está en condiciones de “paridad jurídica”³⁰ con estos últimos. Al contrario, su autonomía constitucional tiene un marco acotado por la propia configuración orgánica y funcional que se hace del Banco –configuración que, como ya sabemos, debe hacer en último término el propio legislador (art. 97 CPR)– y que, en lo medular, implican –como veremos más adelante– un conjunto de interrelaciones con órganos fundamentales del Estado, especialmente de incidencia de estos (dirección y control) en la gestión operativa del Banco.

En tal contexto, no parece posible seguir sosteniendo una “igualdad formal” entre el BCCh y los otros órganos fundamentales del Estado –y ello tradicionalmente fundado en la forma de tratarlo en un capítulo separado en el Texto Constitucional–, sino más bien su necesaria relación orgánica con estos; eso sí, con las peculiaridades que el caso exige. Ello exigirá su inserción institucional dentro de la estructura del poder público estatal, inserción que debe responder a los criterios materiales de competencia que lo caracterizan y que, en definitiva, se relacionan con la definición y ejecución de políticas económicas sectoriales. En otras palabras, no parece razonable seguir sosteniendo un concepto de BCCh absolutamente independiente del poder político, en la medida que tal concepción choca con la relación funcional que existe entre ambos a la hora de implementar las políticas sectoriales atribuidas³¹.

Visto así, parece incontestable la estrecha vinculación y pertenencia orgánica y funcional del BCCh con el complejo orgánico del Gobierno y Administración del Estado –al menos en el caso chileno–, en cuanto es precisamente en este ámbito donde está radicada la formulación y gestión de las políticas nacionales, cualquiera sea el contenido material de estas. En otras palabras, siguiendo a García de Enterría y Fernández

de la orientación económica. Añade que la acción del Gobierno no solo está determinada por factores económicos, sino también por razones de orden político nacional e internacional sobre todo el mundo contemporáneo”. *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, ob. cit., sesión 400, 12 de julio de 1978, p. 3160. En el mismo sentido, el ex presidente del BCCh, Roberto Zahler señala: “...en la medida que un Banco Central autónomo contribuya decisivamente a reducir la inflación y al control de los equilibrios macroeconómicos básicos, sin afectar negativamente otros elementos determinantes de la mantención y legitimación de un sistema político democrático –tales como la satisfacción de las necesidades básicas y la reducción de las desigualdades sociales y de la percepción de amenaza de intereses vitales de importantes grupos de la sociedad– es una reforma institucional que debería lograr un alto grado de consenso social”. ZAHLER, Roberto. “La inserción institucional del Banco Central de Chile”, en *Cuadernos de Economía*, N° 77, año 26, abril 1989, p. 99.

²⁷ Nos referimos a la posición minoritaria sustentada por Merisi en Italia y Fernández en España, doctrina que ha pretendido comprender a los bancos centrales dentro del concepto de “órgano constitucional material”, concepto que pretendería elevar a estos a la categoría de “órganos de gobierno con legitimación técnica”. Ver en este sentido, MERUSI, Fabio. “La posizione costituzionale della banca centrale in Italia”, *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, N° 3, 1982, pp.1081-1107 y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. “La autonomía de los bancos centrales”, *Papeles de Economía Española*, N° 43, 1990, pp. 2-16.

²⁸ Entendemos por “órgano constitucional”, siguiendo a Cheli, a aquellos órganos que “están investidos de funciones de nivel político fuese cual fuese el contenido objetivo de las mismas; por ello, estos órganos estarán en condiciones de actuar en una dimensión de poder no subordinada, en ningún caso, a la que es propia de las normas primarias”. CHELI. *Studi Cagliari*, 1966, pp. 155 y ss., citado por PIZZORUSO, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*, Vol. I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 248. De ahí que Biscaretti reconozca como órganos de este tipo al Jefe de Estado, al Gobierno, al Parlamento y al Tribunal Constitucional. BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 3ª edición, 1987, pp. 194-195.

²⁹ La “substancial igualdad” que existe entre los órganos constitucionales es una característica esencial que reconoce la doctrina italiana en este tipo de órganos. En este sentido, ver ROMANO, Santi. *Il diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, p.112.

³⁰ “La paridad jurídica, siguiendo a Biscaretti, “no se extiende a su dignidad formal, a su eficiencia política y a la función coordinadora, que puede corresponder más particularmente a alguno entre ellos... Su paridad jurídica significa, en cambio, que su actividad es siempre libre, en un ámbito más o menos vasto, sin posibilidad de coerción preventiva o de modificación o anulación sucesivas (si no es por obra de autoridad jurisdiccional competente), puesto que no están sometidos a ninguna relación de jerarquía”. BISCARETTI DE RUFIA, P. *Derecho constitucional*, ob. cit., p.194.

³¹ Como señala el ex vicepresidente de la Reserva Federal de Estados Unidos A. Blinder, la potestad autónoma del Banco Central, para fijar objetivos de la política monetaria y los instrumentos idóneos para lograrlos, debe entenderse en el marco de los objetivos generales determinados por los representantes políticos, ya que son precisamente estos los que invisten a esta institución bancaria del poder discrecional al servicio de las finalidades concretas que se le señalen. BLINDER, Alan S. “Central Banking in a Democracy”, *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, vol. 82, N° 4, Fall 1996, pp. 2-3.

Rodríguez³², la identificación de un órgano estatal con las funciones propias del Gobierno y Administración del Estado, en este caso el BCCh, se explica por la actividad material que realiza este órgano que, desde el punto de vista negativo, no se relacionan con la dictación de disposiciones legislativas de alcance general en nombre de la comunidad política, ni con el juzgamiento de los conflictos e intereses de acuerdo al derecho, sino con la ejecución de otras distintas de difícil conceptualización, pero sin duda ajenas a estas.

Esta tesis se ve confirmada por la jurisprudencia de nuestro propio Tribunal Constitucional³³, que al determinar los alcances que tiene la "autonomía" del BCCh ha hecho expresa referencia al "poder jerárquico del Presidente de la República", en cuanto dicha autonomía tiene una especial incidencia en su ejercicio del "Gobierno y Administración del Estado". De este modo, el Excmo. Tribunal deja sentado –en un fallo (STC 216/95) dictado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 18.840– que la autonomía funcional del Banco es una técnica de organización al interior del complejo Gobierno-Administración y, por tanto, como una especialidad dentro de este. Así el propio Tribunal se encarga de asimilar al BCCh a otros órganos autónomos de la Administración del Estado, asociándole una serie de características que la doctrina tradicional ya había enunciado³⁴.

Lo importante será ahora determinar cuál es la relación jurídica del BCCh con el Gobierno y la Administración del Estado, en particular si forma parte de este o mantiene una relación privilegiada con el mismo.

3. El BCCh en el complejo Gobierno-Administración del Estado

a) "Gobierno" y "Administración del Estado": identidad jurídica de cada uno de estos conceptos

En la doctrina chilena tradicional se ha venido sosteniendo una sinonimia jurídica entre los vocablos de "Gobierno" y "Administración del Estado", ello más que por una cuestión conceptual, por una imposibilidad material de diferenciar las tareas que corresponden a uno u otro³⁵. Sin embargo, otros autores³⁶, desde hace ya algún tiempo, han venido sosteniendo la diferencia sustancial entre Gobierno y Administración

en el ordenamiento jurídico chileno, diferenciación que se hace más nítida después de la reforma constitucional de 1991 (Ley N° 19.097/91) –como señala con acierto Pantoja Bauzá³⁷–, donde ambas esferas de poder aparecen identificadas y atribuidas a órganos distintos en el plano regional³⁸. Partiendo de esta distinción conceptual básica –indiscutible, por lo demás, en la doctrina comparada³⁹–, es preciso preguntarnos si el BCCh, en cuanto órgano técnico de dirección y ejecución de la política monetaria, crediticia y cambiaria, forma parte del Gobierno o de la Administración del Estado.

b) El "Gobierno" en el ordenamiento jurídico chileno

Lamentablemente nuestros textos normativos no señalan con toda claridad los órganos que conforman el Gobierno y cuáles la Administración del Estado, aun cuando de ciertos preceptos –art. 24, 37 y 38 de la CPR y 1°, 20 y 21 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18575/1986, en adelante LOCBGAE)– se puede llegar a realizar una precisión de los mismos. Estos preceptos parten en general de atribuir al Presidente de la República el ejercicio del Gobierno y la Administración del Estado, aun cuando al enumerar los órganos que conforman esta –art. 1° LOCBGAE– el más alto escalafón administrativo que menciona son los Ministerios. Si a ello se añaden las funciones generales encomendadas a Ministros de Estado y Subsecretarios por la misma Ley (art. 20 y 21) y la distinta responsabilidad que asumen unos y otros, parece claro que el Gobierno –desde la perspectiva orgánica– está conformado en Chile por el Presidente de la República y los Ministros de Estado⁴⁰, aunque estos últimos sirven de "bisagra" con la Administración dirigida internamente por los subsecretarios (art. 21 LOCBGAE)⁴¹.

³⁷ PANTOJA BAUZÁ, Rolando. *El Derecho administrativo. Concepto, características, sistematización, prospección*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996, pp. 125 y ss.

³⁸ No es este el lugar para abordar con cierta latitud el impacto de la reforma constitucional de 1991 y extenderse sobre las implicancias de dicha reforma. Basta señalar que –en lo que nos interesa– el gobierno de la región queda encomendado al Intendente, en cambio, la administración superior de la región queda entregada al gobierno regional (art. 100 CPR).

³⁹ Ver, en el derecho español, por todos, LÓPEZ GUERRA, Luis. "Funciones del Gobierno y dirección política", *Documentación Administrativa*, N° 215, julio-septiembre 1988, pp. 15-40 o PAREJO ALFONSO, Luciano et alii. *Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit., pp. 192-193.

⁴⁰ A ellos se suman los Intendentes y Gobernadores en el ámbito regional y provincial, respectivamente (art. 100 y 105 CPR y 1° y 3° de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional).

⁴¹ En un sentido similar, véase SOTO KLOSS, Eduardo. "El artículo 48 N°1 de la Constitución ("Fiscalizar los actos del gobierno", su sentido y alcance)", *Revista de Derecho Público*, vol. 55/56, 1994, pp. 127-142.

³² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1996, vol. I, pp. 28-32.

³³ STC 78/1989, considerandos 16 y 19 y más recientemente STC 216/1995, considerandos 5 y 6.

³⁴ STC 216/1995, considerandos 6 al 9.

³⁵ Ver, por todos, SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1961, tomo I, p. 339 y II, p. 224, respectivamente.

³⁶ Me refiero en particular a PANTOJA BAUZÁ, Rolando. *Bases Generales de la Administración del Estado*, Ediar ConoSur Ltda., Santiago, 1987, pp. 23-26.

Este "Gobierno" tiene, en cuanto tal, unas funciones y poderes específicos, los que se identifican esencialmente con la función de dirección política⁴², es decir –siguiendo a Saiz Arnaiz–⁴³, con la "actividad consistente en el establecimiento de los fines fundamentales de la acción estatal, que compete a los órganos políticos y que implica, en última instancia, la traducción al plano jurídico de las opciones políticas de las fuerzas de la mayoría del gobierno". Esta función de dirección política, por su propia naturaleza, está asociada necesariamente al ejercicio de opciones políticas, las cuales se expresan en actos singulares, afectos –como no puede ser de otra manera– a la fiscalización y responsabilidad que le es inherente⁴⁴.

De lo expuesto se deduce con toda claridad la imposibilidad de calificar al BCCh como un órgano de "Gobierno", ya sea desde la perspectiva orgánica como funcional. En lo puramente orgánico la afirmación precedente no requiere mayor justificación; ello es consecuencia lógica de la interpretación que se ha hecho de la expresión "Gobierno". Por otra parte, en lo funcional ello emana de la naturaleza de las funciones otorgadas al BCCh, las cuales se relacionan indudablemente con aspectos técnicos, aspectos que dicen relación con el manejo de la política monetaria, crediticia y cambiaria con el objeto de velar por la estabilidad de precios y el normal funcionamiento del sistema de precios⁴⁵. Ello no significa evidentemente desconocer que al interior de estos puedan realizarse ciertas opciones políticas –como también las realiza, sin duda el Tribunal Constitucional–, pero estas opciones se encuentran acotadas materialmente por el propio ordenamiento.

⁴² En este sentido, H. Heller establecía una identificación clara entre actividad de dirección política y órgano político, radicando en el Gobierno principalmente el desarrollo de esta actividad. Ver SAIZ ARNAIZ, Alejandro. "El Gobierno y la dirección de la política", *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. II, N° 34, septiembre-diciembre 1992, p. 190.

⁴³ *Idem*, pp. 189-190.

⁴⁴ La relación indisoluble entre actividad directiva –principalmente gubernativa– y responsabilidad política –como criterio formal de cualificación de dicha actividad–, ha sido, puesta de manifiesto en el derecho español por GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. *El Gobierno en acción*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 139-144. En el derecho chileno véase, por todos, SOTO KLOSS, E. "El artículo 48 N° 1 de la Constitución", *ob. cit.*, pp. 131-132.

⁴⁵ Los propios antecedentes fidedignos del establecimiento de la norma constitucional dejan claro el carácter técnico que se pretende otorgar al BCCh. En particular, si se analiza el Oficio de la Presidencia de la República dirigido a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, de 10 de noviembre de 1977, que da en evidencia tal propósito al contener entre las ideas rectoras del nuevo Texto Fundamental lo siguiente: "g) Creación de una instancia técnica e independiente, que podría radicarse en el Banco Central o en un ente especial para ello, destinada a procurar que la emisión monetaria no sea manejada como señuelo de promesas o acciones demagógicas. Dicho mecanismo no puede llegar a privar al Gobierno de su responsabilidad en la conducción económica del país, pero debe contemplar reglas y controles que dificulten un manejo irresponsable de este instrumento vital de la economía".

c) La "Administración del Estado" en el ordenamiento jurídico chileno

La Constitución Política de 1980 no contiene una enumeración expresa de los órganos que conforman la Administración del Estado, ni tampoco hace una referencia precisa a las funciones que les son propias, aun cuando contiene una mención general a los principios o bases generales que regulan su organización y funcionamiento (art. 38 CPR). Sin embargo, partiendo de los elementos o características que enumera la doctrina podemos llegar a ciertas notas comunes que identifican su contenido, ya sea por exclusión o adición.

Así en primer lugar, desde un punto de vista negativo, el concepto de Administración Pública se opone a los otros órganos del Estado que ejercen las demás actividades materiales del Estado. En este sentido, Parada Vásquez⁴⁶ señala que "de la noción (de Administración Pública) se excluyen, en principio, aquellas organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica es crear Derecho (Cortes Generales, Parlamentos Autonómicos) o garantizarlo (jueces y Tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de Administración Pública". Por otro lado, en una perspectiva positiva, Cassese⁴⁷ señala que la Administración Pública –tomando como modelo el caso italiano– se descompone en órganos de participación o colaboración en la actividad de gobierno, de regulaciones o disciplinas de sectores, de prestaciones de medios financieros o de servicios, de actividades de recaudación, de actividades empresariales y de actividades "custodial o proprietary".

d) El BCCh en la "Administración del Estado"

De lo expuesto, parece lógico concluir que el BCCh formaría parte de un concepto funcional de Administración Pública –con todo lo impreciso que puede ser este–, en cuanto constituye un órgano estatal no creador ni garantizador del Derecho y que se encarga específicamente de la regulación o disciplina de sectores específicos (monetario, crediticio y cambiario). En otros términos, el BCCh es el órgano especializado de la Administración del Estado para regular la moneda y el crédito, de acuerdo a las definiciones políticas globales dispuestas por los órganos constitucionales pertinentes, todo ello en el marco de sus objetivos primordiales de "estabilidad en el valor de la moneda y normal funcionamiento del sistema de pagos". Esta conclusión se corrobora si se atiende a la propia naturaleza de las funciones que se le atribuyen al BCCh en cuanto está configurado como un órgano técnico de ejecución de políticas económicas sectoriales en el

⁴⁶ PARADA VÁSQUEZ, Ramón. *Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 15.

⁴⁷ CASSESE, Sabino. *Las bases del Derecho Administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, pp. 40-41.

marco de las orientaciones generales definidas por el Gobierno (art. 6° LOCBCh)⁴⁸, es decir, sin menoscabo de las potestades de conducción política que ostenta el Supremo Gobierno⁴⁹.

Ahora bien, ¿lo anterior es coherente con lo dispuesto expresamente por el ordenamiento jurídico? Veámoslo en detalle.

En primer lugar, si atendemos al tenor literal del art. 1° LOCBGAE es indudable que el BCCh forma parte del vocablo "Administración del Estado" que utiliza la CPR⁵⁰, vocablo que, como el propio Tribunal Constitucional señala⁵¹, es lo suficientemente "amplio" y "genérico" como para incluir a todos los órganos que la conforman. Ello no es obstáculo para reconocer que, como se encarga de remarcar el Alto Tribunal, "*determinadas instituciones u organismos queden excluidos, en cuanto a su regulación específica, del ámbito de la ley orgánica constitucional*", circunstancia que precisamente ocurriría con las Fuerzas Armadas, la Contraloría General de la República y el propio BCCh⁵².

Por ello debemos entender que la mención que hace el art. 1° antes citado —y en este punto seguimos estrictamente el razonamiento del Tribunal Constitucional⁵³—, tiene un valor meramente declarativo de lo ya dispuesto por la CPR, en el sentido de que viene a reconocer como partes de la Administración del Estado a órganos cuya regulación básica avanza ella misma⁵⁴. Así el tratamiento diferenciado que hace la CPR de la Contraloría General de la República (capítulo IX), de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad

Pública (capítulo X), del Banco Central de Chile (capítulo XII), de los Gobiernos regionales y de las Municipalidades (capítulo XII) no implica una exclusión del concepto de "Administración del Estado", sino el reconocimiento constitucional de sus reglas básicas de organización, las cuales pueden ser complementadas —como aclara el Tribunal Constitucional— por una regulación específica.

No tiene otro sentido la referencia que hace la STC 216/95 a la autonomía del BCCh con relación al resto de la Administración del Estado —fallo que, aclaro y reitero, es posterior a la dictación de la Ley 18.840—, donde, junto con remarcar que el Banco no está sujeto al poder jerárquico del Presidente de la República, aplica la doctrina de la autonomía de que goza una serie de órganos del Estado.

En este contexto, ¿qué alcances tiene la exclusión que ha hecho el art. 90 LOCBCh al disponer que "no se aplicará al Banco la Ley N°18.575"⁵⁵?

Esta disposición, a nuestro juicio, no hace sino ejercer la opción normativa dejada por el constituyente al legislador, en el sentido de excluir a la LOCBGAE de aplicación en esta materia. Tal exclusión se fundamenta en las necesidades operativas de la propia organización (BCCh), las cuales parecen ser incompatibles con el régimen jurídico común dispuesto para los otros servicios públicos.

Lo anterior, ¿afecta la calidad de órgano de la Administración del Estado del BCCh? La respuesta creemos debe ser negativa. En primer lugar, porque una exclusión de la normativa general aplicable a la Administración del Estado (LOCBGAE), no supone de ningún modo la negación de su naturaleza jurídica, más aún cuando ella viene dada, implícitamente al menos, por la misma Constitución. Esta afirmación se deduce de lo expuesto por el propio Tribunal Constitucional en sus sentencias 39/1986 y 78/1989, sentencias ambas que parten de la base de otorgar una interpretación amplia a la voz "Administración del Estado", incluyendo dentro de esta al BCCh⁵⁶.

¿Podría interpretarse —como lo ha hecho algún sector de la doctrina⁵⁷— que la exclusión normativa dis-

⁴⁸ El art. 6 LOCBCh señala: "La dirección y administración superior del Banco estarán a cargo del Consejo del Banco Central, al cual corresponderá ejercer las atribuciones y cumplir las funciones que la ley encomienda al Banco. Cada vez que en esta ley se use la expresión "Consejo", se entenderá que se alude al órgano señalado en este artículo. El Consejo, al adoptar sus acuerdos, deberá tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno" (la cursiva es nuestra).

⁴⁹ Ya el propio oficio de la Presidencia de la República a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución señalaba esta idea, al sostener que "dicho mecanismo (BCCh) no puede llegar a privar al Gobierno de su responsabilidad en la conducción económica del país, pero debe contemplar reglas y controles que dificulten un manejo irresponsable de este instrumento vital de la economía".

⁵⁰ Como ya sabemos el art. 1° inciso 2° LOCBCh señala: "La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley".

⁵¹ STC Rol N° 39, de 2 de octubre de 1986, especialmente considerando 5°.

⁵² Idem, considerando 6°.

⁵³ Ver especialmente el considerando 6 STC39/1986 y 24 STC 787/1989.

⁵⁴ La conclusión no puede ser otra, ya que el propio Tribunal Constitucional realiza una mención expresa a los órganos administrativos individualizados en el Texto Fundamental, reconociéndolos como partes del vocablo "Administración del Estado" y admitiendo al mismo tiempo la posibilidad de una regulación específica excluyente de los mismos.

⁵⁵ De algún modo ya el art. 2° LOCBCh había adelantado con carácter general dicha exclusión al disponer que "el Banco, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, se regirá exclusivamente por las normas de esta ley orgánica y no le serán aplicables, para ningún efecto legal, las disposiciones generales o especiales, dictadas o que se dicten para el sector público. Subsidiariamente y dentro de su competencia, se regirá por las normas del sector privado".

⁵⁶ El considerando 6 de la STC 39/1986 ya citado lo afirmaba con toda claridad y parece innecesario repetirlo. A este debe añadirse lo expuesto en los considerandos 16, 17 y 24 de la STC 78/1989, que luego de enumerar los organismos autónomos de la Administración del Estado existentes bajo la Constitución de 1925, señala que ellos son simple aplicación del principio de "descentralización funcional". Este mismo principio se aplicaría, a juicio del Tribunal Constitucional, al BCCh, en cuanto es precisamente uno de "los organismos autónomos de la Administración del Estado".

⁵⁷ Sobre este punto, ver los Informes en Derecho realizado por los profesores SOTO KLOSS, Eduardo y PRECHT PIZARRO, Jorge los cuales se contienen en Cea SÁNCHEZ, José Luis. "La autonomía del

puesta por el art. 90 LOCBCCh tiene además la virtud de excluir al BCCh de la expresión "Administración del Estado"? A nuestro juicio ello no es posible, ya que en la práctica sería reconocer al legislador el poder de reconstruir el concepto constitucional de "Administración del Estado", afectando con ello —en palabras de Parejo Alfonso⁵⁸— la "garantía institucional" que pesa sobre ella. En otras palabras, el constituyente ha diseñado algunas reglas básicas de la Administración del Estado, entre ellas su organización, materia que no está disponible para el legislador ordinario, a fuerza de transgredir la Constitución. En este sentido, nuestro propio Tribunal Constitucional ha señalado —a propósito del concepto de "autonomía", pero creemos que también puede aplicarse al concepto "Administración del Estado"— "que atribuirle a la ley orgánica constitucional en referencia, el mérito de modificar conceptos fundamentales de nuestra Constitución, significa no solo desconocer el principio de supremacía constitucional, según el cual la Constitución es la Carta Fundamental de la República, sino también el verdadero sentido y alcance de las disposiciones de la mencionada ley en las que pretende basarse tal interpretación"⁵⁹.

¿Acaso si mañana se dictara una nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que excluyera a la LOCBGAE de aplicación en esta materia, alguien estaría dispuesto a defender que esta ya no sería parte de la Administración del Estado?

4. La relación del BCCh con el Gobierno y el Parlamento

La premisa anterior de que el BCCh es parte de la "Administración del Estado" no implica evidentemente que va estar sometida a las mismas reglas que afectan a los demás órganos de aquella. Ello no solo por la exclusión expresa que hacen los arts. 2º y 90 LOCBCCh de la LOCBGAE y demás disposiciones aplicables al sector público —excepto, por cierto, la CPR—, sino por la configuración del BCCh como un órgano

"autónomo", con potestades exclusivas en las materias que la ley le asigna y sujeto a reglas especiales de control y responsabilidad.

Precisamente esta caracterización del BCCh, como órgano autónomo de la Administración estatal, explica las relaciones orgánicas y funcionales con el Gobierno y el Parlamento, relaciones que en lo medular pretenden establecer mecanismos de control y responsabilidad del Banco con respeto a la autonomía institucional que se le confiere.

Así son mecanismos privilegiados de control gubernamental sobre el BCCh, la intervención del Gobierno en la designación y destitución de los consejeros del Banco (art. 7, 8, 16 y 17 LOCBCCh); la definición *a priori* de un marco general de la política económica del país, el cual debe tener en cuenta el BCCh a la hora de diseñar sus políticas sectoriales (art. 6 LOCBCCh); la participación del Ministro de Hacienda en el Consejo del BCCh, participación que normalmente será solo con derecho a voz (argumentativa y propositiva), pero en ocasiones podrá suspender e incluso vetar ciertas decisiones del Consejo (art. 19 y 50 LOCBCCh); y, por último, el acceso directo a la información y control de los resultados de las políticas aplicadas por el Banco, atribución que se ejerce fundamentalmente sobre la base de la memoria anual que presenta el mismo Banco (art. 78 y 79 LOCBCCh).

Por otro lado, son mecanismos de control parlamentario que afectan al BCCh —en un sentido amplio⁶⁰—, la intervención del Senado —en conjunto con el Presidente de la República— en la designación y destitución de los consejeros del Banco (art. 7, 16 y 17 LOCBCCh); el acceso del Senado a la información y al debate de la política monetaria estatal diseñada por el BCCh, ya sea en la etapa de propuestas y proyecciones para el año siguiente, como en la etapa de evaluación *ex post* de dicha política (art. 78, 79 y 80 LOCBCCh); también podría verse controlado indirectamente el BCCh vía una comisión de investigación que requiriera antecedentes relacionadas con algunas de sus políticas sectoriales, aun cuando es muy dudosa la constitucionalidad de dicha medida⁶¹.

Banco Central de Chile", Memoria de prueba, Magíster en Ciencias Políticas y Derecho Constitucional de la Universidad Católica, Anexo 2, pp. 166 y ss.

⁵⁸ En la doctrina española, Parejo Alfonso ha traído a colación la teoría alemana de la garantía institucional, aplicándola a la Administración Pública que señala la Constitución. En este sentido, el profesor español señala: "La garantía institucional de la Administración Pública, aunque supone la fijación institucional de ésta como elemento constructivo necesario del ordenamiento estatal en su conjunto y necesario en el sentido de indisponible —al menos en cuanto hace a la esencia misma de la institución— por el legislador ordinario. En otras palabras, la garantía constitucional significa que el ordenamiento estatal ha de articularse de forma tal que la satisfacción —en el ámbito interno— de los intereses generales, es decir, la prestación de los servicios públicos *lato sentido*, se cumpla por intermedio de organizaciones personificadas reconducibles a la categoría genérica y unitaria de "Administración pública". PAREJO ALFONSO, Luciano. *El concepto del Derecho administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 146.

⁵⁹ STC 78/1989, considerando 25.

⁶⁰ Utilizamos la voz "control parlamentario" en el sentido amplio que le da Verdugo, Pfeiffer y Nogueira y no en los términos estrictos de "fiscalización de los actos de gobierno" a que se refiere el art. 48 N°1 CPR. VERDUGO MARINKOVIC, Mario, PFEIFFER URQUIAGA, Emilio y NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Tomo II, pp. 124-125. Por lo demás, la doctrina esta conteste en que la fiscalización que realiza la Cámara de Diputados en virtud del art. 48 N°1 CPR solo afecta a los órganos del Gobierno, calidad que —como ya vimos— no ostenta el BCCh. Sobre el punto ver, por todos, SOTO KLOSS, E. "El art. 48 N° 1 de la Constitución", *ob. cit.*, pp. 130-134.

⁶¹ La discutida constitucionalidad de la medida viene de la exclusión del BCCh de los potenciales sujetos que pueden estar afectos a la fiscalización de la Cámara de Diputados. No obstante, podría pensarse que de forma indirecta podría ser parte de una investigación parlamentaria, en la cual fuera otro el motivo principal de la investigación. Este último pareciera haber sido el criterio seguido en algunos sonados casos como las comisiones investiga-

Todos estos controles gubernamentales y parlamentarios antes enumerados son sin perjuicio de los controles jurisdiccionales que corresponden a los tribunales de justicia, ya sea vía el Reclamo especial de ilegalidad que contempla la LOCBCh (art. 69 y ss.), ya por medio de las acciones constitucionales o legales de garantía de derechos fundamentales (Recurso de Protección y Amparo Económico), ya por último mediante la nulidad de derecho público que franquea el ordenamiento contra las decisiones antijurídicas de cualquier órgano del Estado.

CONCLUSIONES

De lo expuesto en estas páginas creo que podemos llegar a ciertas conclusiones.

1° La autonomía de cualquier organización administrativa no es más que una técnica de reparto de potestades que realiza el constituyente o el legislador con el fin de cautelar de mejor forma determinados intereses o bienes jurídicos.

2° En el caso del BCCh, su autonomía constitucional se explica en la eficiencia que tendría esta solución institucional para mantener la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento del sistema de pagos. En este sentido, el constituyente hizo una opción política por la estabilidad monetaria, opción que se materializa en el plano institucional, en la autonomía del BCCh.

3° Precisamente esta idea de la autonomía técnica de la autoridad monetaria para la estabilidad, determina el campo de acción de dicha autonomía, en cuanto es fundamento y límite de la autonomía institucional del BCCh. Ello determina que la autonomía del BCCh está necesariamente vinculada al "bien jurídico" que cautela, constituyéndose este en la clave de bóveda de su autonomía.

4° Esta autonomía del BCCh debe entenderse en el marco del ordenamiento jurídico chileno y no como una excepción a este. Ello significa que la autonomía del BCCh no lo exime de su pertenencia al aparato estatal de Gobierno y Administración, sino solo una relación privilegiada con los órganos que conforman aquel, privilegio que se justifica en la finalidad perseguida. De ahí que el Tribunal Constitucional conceptualice la autonomía del BCCh como una excepción al

poder jerárquico del Presidente de la República y no como un ente ajeno a estos.

5° El BCCh es indudablemente —desde una perspectiva orgánica— parte de la Administración del Estado, en cuanto constituye un órgano técnico de ejecución de políticas sectoriales, en el marco de la política económica general que define el Gobierno. No se opone a ello la exclusión que realiza el art. 90 LOCBCh, ya que la propia LOCBGAE dejó abierta dicha posibilidad en su art. 18, habilitación que desarrolló la LOCBCh en toda su extensión.

6° La exclusión antes referida no tuvo como consecuencia cambiar la configuración constitucional del BCCh como parte de la Administración, toda vez que esta característica venía dada implícitamente de la propia Constitución. Lo que sí es efectivo es que la inaplicabilidad de la LOCBGAE se amplió no solo al título II de esta ley como estaba previsto, sino a toda ella.

7° La consideración del BCCh como órgano autónomo de la Administración del Estado, implica la aplicación de mecanismos de control gubernamental, parlamentario y judicial a su organización y actividad, controles que se explican precisamente en dicha condición. De lo contrario, su situación sería tan excepcional, que no estaría sujeto a ningún control en el ordenamiento, constituyéndose en un ente independiente absoluto inconciliable con la concepción de poder limitado que establece nuestra Carta Fundamental.

8° La integración del BCCh dentro del concepto de "Administración del Estado" no implica un cercenamiento de su autonomía, sino solo su delimitación conceptual. En este sentido, la propia Contraloría General de la República —a propósito del BCCh— expresa que, "la autonomía de los órganos públicos no solo no es, en modo alguno, inconciliable con la circunstancia de que ellos integren la Administración del Estado, sino que dentro de la nomenclatura constitucional vigente, cabe precisamente estimar que la expresa atribución de autonomía a determinados entes públicos, cuyo es el caso también de esta Contraloría General y de los Municipios, solo existe en el contexto de la Constitución Política, respecto de órganos que pertenecen a dicha Administración, toda vez que bajo esa fórmula se trata justamente de resguardar la independencia de acción de tales entes frente a los poderes jurídicos asignados al Presidente de la República para el Gobierno y la Administración del Estado"⁶².

doras constituidas para investigar la compra irregular de armamentos por una empresa del ejército o la gestión irregular de una empresa estatal de obras sanitarias.

⁶² Dictamen N° 28.091/1992.