

17 M (29)

# **El Estado de Chile y los Organismos que lo Componen**

por RICARDO RIVADENEIRA MONREAL



dad jurídica que les conceden las leyes ni alterará la calidad jurídica de sus empleados ni el régimen de previsión a que están sujetos.

“Artículo 20.—Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 7200, los Presupuestos y suplementos de Presupuestos de las instituciones semifiscales, de Beneficencia Pública y empresas fiscales de administración autónoma, y la planta de su personal y el plan de inversiones de los recursos de que dispongan, deberán ser aprobados por decretos supremos suscritos por el Ministro del ramo y por el Ministro de Hacienda y serán, además, publicados en el “Diario Oficial”.

La Ley 9689, de 21 de septiembre de 1950, es una ley de reajuste de rentas de todos los funcionarios de todos los organismos estatales y también establece algunas normas comunes para todos estos funcionarios.

Las normas contenidas en las leyes antes señaladas, precisamente por ser normas comunes para todos los organismos estatales, no se preocuparon de introducir distinciones entre unos y otros o precisar la naturaleza de cada uno de ellos. Así, la Ley 7200 se refiere a “repartición pública”, “institución fiscal”, “institución semifiscal”, “institución fiscal de administración autónoma”, “servicio público”. Nótese que en el artículo 20 de la Ley 8918 se habla de “**empresas** fiscales de administración autónoma”.

Después de algunos años, se advirtió que algunos organismos no se sentían cómodos sujetos a las normas contenidas en las leyes anteriores, especialmente en cuanto

les limitaban las posibilidades de contratar más funcionarios y remunerarlos con sueldos u honorarios mayores que los comunes. El problema llegó a hacerse especialmente agudo para la CORFO, que por una parte reclamaba cada vez mayor agilidad en su accionar, y por otra, a consecuencia del indefinido criterio de la Ley 7200, había sido formalmente clasificada como institución semifiscal, según el decreto con fuerza de ley Nº 13/5224 de 1942. Para solucionar este problema, se introdujo en la Ley 10.343, de 28 de mayo de 1952, el artículo 106, cuyo inciso primero dice como sigue:

“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 serán **organismos de administración autónoma**. Estas Instituciones se administrarán conforme a las disposiciones de sus respectivas Leyes Orgánicas y reglamentos y no les serán aplicables los preceptos limitativos y prohibitivos contenidos en las leyes de carácter general que afecten a las Instituciones Semifiscales, ni los de la Ley 7200, de las Leyes 8918 y 8937, cuyo texto definitivo fue fijado por decreto con fuerza de ley 2290, ni los de la ley 9689”.

El inciso final dispone:

“La presente disposición no modifica la actual dependencia de las Instituciones citadas de los respectivos Ministerios, ni la actual composición de los Consejos directivos”.

El artículo 69 de la Ley 11.764, de 27 de diciembre de 1954, inter-



pretando el alcance del artículo 106 de la Ley 10.343, establece:

“Declárase que el sentido y alcance que ha tenido y tiene el artículo 106 de la Ley 10.343, de 28 de mayo de 1952, es el siguiente:

“Que es facultad privativa de los Consejos Directivos de las Instituciones regidas por dicha disposición, fijar los sueldos y las remuneraciones de sus personales y modificarlos en el curso del año cada vez que las necesidades de sus servicios así lo exijan.

“Declárase asimismo que, el citado artículo 106, al calificar a dichas instituciones como organismos de Administración Autónoma, les quitó el carácter de Instituciones Semifiscales y, por lo tanto, no les son aplicables ninguna de las normas ni los preceptos limitativos y prohibitivos contenidos en las leyes de carácter general que afectan a las Instituciones Semifiscales...”.

Las citadas normas de las Leyes 10.343 y 11.764 son las que se invocan para poner de relieve la “autonomía” de CORFO y de otros organismos. Pero si ellas se analizan en relación con las Leyes 7200, 8918, 8937 y 9689, se advierte que tal “autonomía” apenas si pasa de ser una expresión, pues no se refiere a sus vinculaciones como organismos estatales, sino a aspectos circunstanciales de contratación y remuneración de funcionarios y otros de parecida índole.

## IX

En los Estados Unidos se distingue entre los órganos administrativos del Estado federal que se agrupan en los Ministerios (departamentos) y los “entes reguladores

autónomos” (independent regulatory commissions). Se señala que la distinción principal entre unos y otros organismos, que en cierta medida correspondería a la existente entre la Administración Centralizada y la Descentralizada, reside en la independencia de estos últimos respecto del Presidente de la República, pues sus miembros permanecen en sus funciones a pesar de sus eventuales divergencias con la política del Presidente. Se trata de una autonomía de poder, o de una descentralización de poder.

Ya vimos que en Chile la distinción entre “organismos centralizados” y “descentralizados”, no es una cuestión de poder sino de manejo presupuestario. También vimos que la “autonomía” que algunas leyes han otorgado a ciertos organismos, alcanza a cuestiones secundarias de contratación y remuneración de su personal, y a otras semejantes, pero no a las relaciones de esas instituciones con los Ministerios y con la política del Presidente de la República, como Jefe del Poder Ejecutivo. En la historia misma del artículo 106 de la Ley 10.343, el Senado acordó expresamente dejar constancia del alcance formulado por el Senador señor Rettig, en orden a que si esa disposición en nada modifica la dependencia de la CORFO y de los otros organismos que pasan a llamarse “autónomos”, respecto de los respectivos Ministerios, ni la composición de sus Consejos directivos, es porque:

“Lo contrario significaría hacer perder al Ejecutivo la parte de responsabilidad que tiene en la Administración misma del Estado. Si estos organismos pasan a ser autó-



nomos, sin depender de Ministerio alguno, no habrá posibilidad de desarrollar política económica o social por parte del Gobierno”.

En Chile, la mayor o menor independencia de un organismo estatal respecto del Presidente de la República y la mayor o menor posibilidad de un funcionario de permanecer en su cargo, a pesar de sus eventuales divergencias con la política del Presidente, no dependen de que el organismo sea centralizado o descentralizado, semifiscal, autónomo o empresa del Estado.

El Consejo de Defensa del Estado, por ejemplo, es un organismo centralizado, sin personalidad jurídica y sin patrimonio propio. Sin embargo, ejerce sus funciones privativas con absoluta independencia del Presidente de la República, de sus Ministros y de cualquiera otra autoridad u organismo, y sus miembros de más alta categoría, incluyendo a su Presidente, no pueden ser destituidos por el Presidente de la República sin acuerdo del Senado. Esta última situación es común a los Jefes de los organismos centralizados.

La Contraloría General de la República, que al crearla la misma Constitución la declara “organismo autónomo”, no tiene sin embargo personalidad jurídica ni patrimonio propio.

En cambio, hay entidades descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que no pueden realizar acto alguno que no corresponda estrictamente a la política dictada por el Presidente de la República, y cuyos Jefes son designados y casi todos ellos depuestos por el Presidente sin limitación

de ninguna especie. Tal es el caso de CORFO y de CODELCO, entre muchas otras.

La condición de centralizado o descentralizado, fiscal, semifiscal o autónomo de un organismo, tampoco tiene relación alguna con el hecho de que sus actos sean más o menos estatales, de “*jure imperii*” o de “*jure gestionis*”.

En efecto, organismos centralizados, sin personalidad jurídica ni patrimonio propios, suelen realizar casi exclusivamente actos de “*jure gestionis*”. Tal es el caso de la Dirección General de Aprovisionamiento del Estado, por ejemplo, cuya única actividad es comprar en el comercio los útiles, muebles y enseres necesarios para el funcionamiento de los organismos estatales, centralizados o descentralizados, y venderlos cuando ya no sirven.

En cambio, hay organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomos, que sólo realizan actos de “*jure imperii*”. Como la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, que depende directamente del Presidente de la República y cuya tarea es planificar su política general, especialmente en lo administrativo y económico. El Servicio Nacional de Salud, creado por la ley para cumplir la finalidad asignada por la misma Constitución al Estado, de velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Y el ejemplo más claro de todos: la Contraloría General de la República, el órgano estatal chileno autónomo por excelencia, como que su autonomía la consagra la propia Constitución, y que sin



embargo sólo realiza actos de “*jure imperii*”.

## X

Repetimos que en Chile el criterio fundamental para incluir a un organismo en la Administración Centralizada o en la Descentralizada, es el de darle una menor o mayor flexibilidad en el manejo de sus entradas y gastos, especialmente en lo relativo a contratación y remuneración de personal. La Dirección de Correos y Telégrafos, por ejemplo, es un organismo centralizado, sin personalidad jurídica ni patrimonio propios, porque no requiere de ninguna elasticidad en el manejo de fondos. En cambio, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), que cumple funciones similares, es un organismo subsidiario de CORFO, con personalidad jurídica y patrimonio propios. La Dirección General de Estadística y Censos era un organismo centralizado hasta el 10 de diciembre de 1970, fecha en que se promulgó la Ley 17.374, la cual, sin modificar en nada sus funciones, lo transformó en “una persona de derecho público, funcionalmente descentralizada y con patrimonio propio”, que pasó a llamarse Instituto Nacional de Estadística.

De todo lo dicho se desprende que es un error muy grande suponer que en Chile un organismo pierde carácter estatal porque pasa a ser descentralizado, o porque la ley lo denomine “institución autónoma”.

La manera más corriente de descentralizar un organismo, aun cuando no la única, es dotarlos de

un patrimonio propio y de la facultad de obrar en relación a él con una personalidad jurídica propia. Casi todos los organismos chilenos llamados “autónomos”, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. La Contraloría General de la República es la gran excepción.

No cabe duda que la totalidad de los bienes que componen esos patrimonios propios, son bienes estatales, por la sencilla razón de que los organismos que los poseen a su nombre, son organismos del Estado.

Bienes del Estado son tanto aquellos que el Estado posee a su propio nombre como los que posee a nombre de cualquiera de sus organismos, tengan éstos personalidad jurídica o no. Un barco de la Armada de Chile, que no tiene personalidad jurídica propia, es un barco del Estado chileno, aunque la Armada lo tenga a su propio nombre. Los bienes muebles e inmuebles de la Oficina de Planificación Nacional de la Presidencia de la República (ODEPLAN), así como los de CORFO, CODELCO, el Instituto Nacional de Estadística, y otros, son también bienes del Estado chileno, aun cuando los posean a su propio nombre cada uno de esos organismos con personalidad jurídica distinta.

La mayor parte del patrimonio de los organismos estatales con personalidad jurídica, lo componen partidas de traspasos de fondos fiscales consultados cada año en el Presupuesto General de la Nación. El resto está formado por bienes muebles o inmuebles también aportados por el Estado, o por rentas obtenidas de ellos. Un caso especial es el de CODELCO, que forma



su patrimonio con comisiones provenientes de las ventas de cobre. Estas comisiones tienen un carácter tributario muy evidente, como que sus excedentes, una vez cubiertas las necesidades de CODELCO, pasan a formar parte de las rentas generales del Estado, según expreso mandato de la Ley Orgánica de esa institución.

Cuando el Estado necesita disponer de los bienes de los organismos con personalidad jurídica de carácter estatal, no necesita pagar un precio o una indemnización por tales bienes. Le basta dictar una ley o un decreto con fuerza de ley, normas éstas que jamás tendrán el carácter de expropiatorias, precisamente porque se entiende que, en tales casos, el Estado está disponiendo de sus propios bienes, no de bienes ajenos.

Por tratarse de bienes de propiedad del Estado, las entidades estatales con personalidad jurídica que los poseen, no pueden disponer de ellos libremente, sino de acuerdo con normas legales y reglamentarias muy precisas, bajo el control del Presidente de la República y la fiscalización de la Contraloría General de la República, en la mayoría de los casos, o de organismos especiales de fiscalización, como la Superintendencia de Bancos o la Superintendencia de Seguridad Social. Se pueden citar decenas de disposiciones legales relativas al control y fiscalización de los bienes a cargo de los organismos estatales con personalidad jurídica propia.

Se comprende que si el Estado es dueño de los bienes de las entidades estatales con personalidad jurídica, éstas no pueden preten-

der, por su parte, ser dueñas de los bienes del Estado, o de aquellos que están asignados a otras organizaciones estatales. Los organismos estatales, cualquiera que sea su naturaleza, no pueden pretender otras facultades ni derechos que los que expresamente les otorgan las leyes. Y el otorgamiento de un patrimonio propio es por esencia la asignación de cierta y determinada parte de los bienes estatales, con exclusión de los demás.

Por lo mismo, el hecho de que una entidad estatal esté dotada de patrimonio y personalidad jurídica propia, resulta de mucho interés para los efectos de determinar hasta qué punto ella puede comprometer con sus actos, el patrimonio y la responsabilidad del Estado.

Todo aquel que contrata con un particular, o con un organismo estatal, desea saber de antemano en qué patrimonio podrá hacer efectivas las obligaciones que del contrato nazcan en su favor, o al menos, qué personas o entidades van a sentir comprometida su responsabilidad en el cumplimiento de esas obligaciones.

En este sentido, el Derecho positivo chileno ha sido extraordinariamente claro al precisar la forma en que pueden comprometerse el crédito y la responsabilidad del Estado de Chile, hasta el punto de que es imposible que alguien sea inducido a error, acerca de si su crédito podrá cobrarlo solamente al organismo estatal con el cual contrató, o también al Estado mismo.

Para ello basta recordar las siguientes disposiciones constitucionales y legales:



Constitución Política del Estado, artículo 44:

“Sólo en virtud de una ley se puede:

“2º—Autorizar la contratación de empréstitos o de cualquiera otra clase de operaciones, que puedan comprometer el crédito y la responsabilidad financiera del Estado”.

Ley 9298, de 29 de enero de 1949, artículo 5º:

“Los empréstitos o créditos que contraten en el exterior las Municipalidades y los organismos, empresas, corporaciones, fundaciones, servicios o reparticiones del Estado que tengan personalidad jurídica, deberán ser previamente autorizados por decreto supremo, con la firma del Ministro de Hacienda”.

Ley 10.336, de 29 de mayo de 1952, Orgánica de la Contraloría General, artículo 147:

“La Contraloría no tomará razón de ningún decreto que apruebe contratos o que comprometa en cualquier forma la responsabilidad fiscal, si el gasto no está autorizado por la Ley del Presupuesto o por leyes especiales”.

Ley 12.967, de 2 de septiembre de 1958, artículo 5º:

“Las instituciones semifiscales y autónomas no podrán contraer compromisos a plazo en moneda extranjera de cualquier naturaleza, sin autorización dada por de-

creto supremo del Ministerio de Hacienda para cada caso particular, sin perjuicio de las atribuciones de la Comisión de Cambios Internacionales”.

Decreto con fuerza de ley 47, de 4 de diciembre de 1959, Ley Orgánica de Presupuestos, artículo 64:

“Los actos administrativos del Fisco, de las Instituciones Semifiscales y Empresas del Estado que de cualquier modo puedan comprometer el crédito público, sólo podrán iniciarse previa autorización del Ministerio de Hacienda”.

De acuerdo con las anteriores normas constitucionales y legales vigentes en Chile desde hace muchos años, el Estado chileno jamás puede obligarse si no es por medio de una ley, y las empresas estatales, fiscales, semifiscales, autónomas o de cualquier naturaleza, sólo pueden hacerlo con expresa autorización del Ministerio de Hacienda.

Son muchas las leyes que han autorizado el otorgamiento de la garantía del Estado a obligaciones contraídas por organismos estatales autónomos, semifiscales o empresas estatales, y continuamente se siguen dictando.

Un ejemplo de esta clase de leyes es la citada 9298, que autorizó al Presidente de la República para conceder la garantía del Estado a las obligaciones contraídas por la CORFO y los Ferrocarriles del Estado con diversos organismos de crédito de los Estados Unidos.

En el caso concreto de CODEL-



CO, su Ley Orgánica 16.624, establece en el artículo 20:

“El Directorio de la Corporación del Cobre podrá ejecutar los actos y celebrar los contratos que estime necesarios o convenientes para el ejercicio de las funciones de la Corporación y contraer las obligaciones que tengan relación con ellos.

“Especialmente estará facultado para:

“h) Contraer obligaciones y contratar empréstitos internos o externos en moneda nacional y extranjera, mediante la emisión de bonos o debentures o en cualquier otra forma.

“El servicio de los empréstitos se efectuará en la forma que determine el Presidente de la República.

“...La garantía del Estado podrá otorgarse hasta por el monto de estas obligaciones que haya sido autorizado por ley”.

En la práctica, muchas firmas extranjeras que otorgan crédito a organismos estatales chilenos, autónomos, semifiscales o empresas estatales o mixtas, solicitan y obtienen la garantía del Estado.

## X I

### Conclusiones

1º—Todos los organismos estatales chilenos, sean centralizados o descentralizados, dependientes o autónomos, fiscales o semifiscales, en cuanto órganos del Poder Eje-

cutivo, son partes integrantes del Estado de Chile.

2º—Incluso muchas empresas estatales o fiscales son también partes integrantes de la estructura del Estado. Otras, en cambio, sólo son partes del patrimonio del Estado.

3º—La circunstancia de que un organismo estatal sea dotado de patrimonio y personalidad jurídica, y que además se declare que es “autónomo”, no le quita carácter estatal, ni significa que sus actos dejen de ser estatales o pasen por ello a ser de “*jure gestionis*”.

4º—Los bienes que forman el patrimonio propio de los organismos estatales con personalidad jurídica, son bienes del Estado de Chile, asignados por él al cumplimiento de los fines estatales, que cumple mediante la actividad de esos organismos. El Estado dispone de tales bienes sin necesidad de pagarlos o indemnizarlos, y cuida, controla y fiscaliza su manejo.

5º—En cambio, los organismos estatales con patrimonio y personalidad jurídica, no son dueños de los demás bienes del Estado que no forman parte de su propio patrimonio.

6º—Por lo mismo, un particular que otorga crédito a un organismo estatal con patrimonio y personalidad jurídica, sabe que sólo podrá hacerlo efectivo en ese patrimonio especial, y no en los demás bienes del Estado. Para que el crédito y la responsabilidad del Estado resulten comprometidos, será preciso que ese particular solicite y obtenga la garantía del Estado, la cual sólo puede otorgarse por ley, de acuerdo con norma expresa de la Constitución Política.



IMPRENTA CHILE  
TEATINOS 760  
SANTIAGO



## EL ESTADO DE CHILE Y LOS ORGANISMOS QUE LO COMPONEN

por Ricardo Rivadeneira Monreal

### I

El Estado de Chile tiene una identidad que lo distingue, tanto en lo interno como en lo internacional, de otras entidades, sean públicas o privadas.

El Estado chileno, al igual que la mayoría de los Estados occidentales, tiene una organización inspirada por los principios iluministas del siglo XVIII, y más concretamente, por la manera francesa de aplicar esos principios. Es así como su poder soberano se expresa en la clásica división de Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como órganos separados e independientes entre sí. Cada uno de los tres poderes estatales se compone de un número más o menos numeroso de organismos, establecidos por la

misma Constitución Política del Estado o por leyes especiales dictadas de acuerdo con su mandato.

Al margen de los tres poderes clásicos, la Constitución chilena ha creado tres organismos estatales que expresamente los ha desvinculado del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Tales son: la Contraloría General de la República, establecida por el artículo 21 como "un organismo autónomo" encargado de fiscalizar el ingreso y egreso de los caudales públicos y de controlar la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo; el Tribunal Constitucional, creado por el artículo 78 a), con atribuciones para resolver conflictos constitucionales y contenedas de contenido político; y el Tribunal Calificador, llamado por el artículo 78 b) a calificar las elec-



ciones de Presidente de la República, de Senadores y de Diputados.

Los organismos que componen el Poder Legislativo y las normas fundamentales que los rigen, son unas materias que la misma Constitución casi agota. "El Congreso Nacional —establece el artículo 24— se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado". En los artículos siguientes se reglamenta, con todo detalle, la composición de uno y otro organismo, sus atribuciones y hasta sus sesiones.

Mucho menos exhaustiva es la Constitución chilena en relación con los órganos del Poder Judicial. Se refiere expresamente a la Corte Suprema y genéricamente a los demás tribunales, colegiados y unipersonales, pero en todo lo demás su artículo 81 encomienda a la ley "la organización y atribuciones de los Tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República".

Los órganos que forman el Poder Ejecutivo serán materia de los párrafos siguientes.

## II

El Poder Ejecutivo reside, de acuerdo con la Constitución chilena, en un ciudadano que, con el título de Presidente de la República de Chile, "administra el Estado, y es el Jefe Supremo de la Nación", según establece el artículo 60. "Al Presidente de la República —agrega el artículo 71— está confiada la **administración y gobierno del Estado**".

La Constitución reglamenta detalladamente todo lo relacionado

con la elección, posesión del cargo y atribuciones del Presidente de la República. También se refiere a los Ministros de Estado, cuyo nombramiento y permanencia en el cargo dependen de la sola voluntad del Presidente. "El número de los Ministros y sus respectivos **departamentos** —establece el artículo 73— serán determinados por la ley".

Si bien en Chile el Poder Ejecutivo es unipersonal, porque está radicado en un solo ciudadano, la Constitución parte de la base de que el Presidente de la República no puede realizar personalmente todos los actos de gobierno y administración que le están encomendados. La realización concreta de esos actos, mucho más variados y múltiples que los actos legislativos y judiciales, es tarea propia de muchos organismos, también muy variados y múltiples. La verdadera tarea del Presidente de la República, como cabeza del Poder Ejecutivo, es la dirección y control superior de todos ellos.

Pero así como los organismos que componen el Poder Legislativo están casi exhaustivamente determinados y regulados por la Constitución, y en medida menor lo están también los que cumplen las funciones judiciales, aquellos que forman parte del Poder Ejecutivo no los establece ni reglamenta la misma Constitución, sino que expresamente reserva esa tarea a la ley.

En efecto, la creación de organismos estatales es en Chile tarea de la ley. Si se trata de organismos que van a formar parte del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, la iniciativa de la ley que los crea, co-



responde al Presidente de la República. Así lo establece el inciso segundo del artículo 45 de la Constitución.

También la ley puede delegar en el Presidente de la República la facultad de dictar "disposiciones con fuerza de ley sobre creación, supresión, organización y atribuciones de los servicios del Estado y de las Municipalidades", de acuerdo con el texto del N° 15 del artículo 43 de la Constitución.

### III

Si bien la Constitución encomienda a la ley, o al Presidente de la República especialmente facultado por una ley, la tarea de crear, organizar y fijar las atribuciones de los organismos estatales, y en especial de aquellos necesarios para el gobierno y administración del Estado, hay unos pocos casos en que la misma Constitución ordena al legislador que cree un organismo estatal.

Así, luego de establecer en el N° 16 del artículo 10, que "es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país", agrega inmediatamente a continuación: "Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud".

En el N° 7 del mismo artículo 10, después de declarar que "la educación es una función primordial del Estado", añade más adelante: "Habrá una Superintendencia de Educación Pública, bajo la autoridad del Gobierno...".

En el N° 16 del artículo 10, luego de señalar la obligación del Estado de proporcionar seguridad so-

cial a los habitantes de la República, establece: "El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores".

Estos casos sirven para demostrar que la Constitución chilena quiere que se creen organismos estatales, cada vez que sea necesario satisfacer alguno de los fines propios del Estado.

Los fines del Estado chileno, de acuerdo con su Constitución son, en líneas generales, los mismos de la gran mayoría de los Estados contemporáneos, y con mucha propiedad podrían expresarse con las palabras del Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica:

**"Establecer la Justicia, asegurar la Tranquilidad interior, proveer a la Defensa común, promover el Bienestar General y asegurar los beneficios de la Libertad para nosotros y para nuestra posteridad".**

Pero en la Constitución chilena falta una declaración general de esta clase, de manera que ella sólo se refiere a los diversos fines del Estado en forma mucho más dispersa, como va a demostrarse:

"Conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República" (artículo 71).

"La satisfacción de los Derechos Sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional" (artículo 10 N° 16).



“La conveniente distribución de la propiedad y la constitución de la propiedad familiar” (artículo 10 N° 10).

“Velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país” (artículo 10 N° 16).

“La educación es una función primordial del Estado” (artículo 10 N° 7).

“Remover los obstáculos que limitan en el hecho, la libertad o igualdad de las personas y grupos” (artículo 10 N° 17).

Todos los múltiples y variados organismos estatales chilenos que dependen del Poder Ejecutivo y forman parte de su estructura orgánica, han sido creados para cumplir, al igual que el Servicio Nacional de Salud y la Superintendencia de Educación Pública, alguno de los fines que la Constitución ordena cumplir al Estado.

#### IV

La casi totalidad de los organismos que componen el Poder Ejecutivo chileno se agrupan y distribuyen, en proporción muy desigual, en los distintos Ministerios o “departamentos”, cuyo número, así como el de los Ministros, son determinados por la ley, según vimos dispone el artículo 73 de la Constitución.

Así, el Servicio Nacional de Salud forma parte del Ministerio de Salud y la Superintendencia de Educación, del Ministerio de Educación.

Los Ministerios son actualmente catorce y pueden, esquemáticamente, designarse como sigue: Interior; Relaciones Exteriores; Eco-

nomía, Fomento y Reconstrucción; Hacienda; Educación; Justicia; Defensa Nacional; Obras Públicas y Transportes; Agricultura; Tierra y Colonización; Trabajo y Previsión Social; Salud; Minería y Vivienda y Urbanismo.

En torno a estos catorce Ministerios se agrupan no menos de 200 organismos estatales de muy variada índole y denominación. Además, al margen de los Ministerios, dependen directamente del Presidente de la República otros siete organismos, los cuales han llegado a formar un “departamento” especial, que algunas leyes llaman “la Presidencia de la República”.

Todos esos organismos, tanto los que integran los Ministerios como los que forman la Presidencia de la República, tienen de común el ser organismos estatales, dotados de las potestades necesarias para cumplir los fines específicos del Estado.

Como han sido creados por ley, o por decreto con fuerza de ley, en muy variadas circunstancias políticas, económicas y sociales, a lo largo de muchos años, ciertamente no integran una estructura orgánica armoniosa. Por eso es que no existen criterios simples para contestar las preguntas acerca de la naturaleza de un organismo determinado, o de un grupo de organismos. El mismo desorden orgánico de la estructura gubernamental y administrativa chilena, obliga a ser muy cuidadoso cada vez que se pretende derivar el carácter estatal de algún organismo, partiendo de distinciones o clasificaciones contenidas en leyes aisladas, o hasta de simples denominaciones o expresiones contenidas en tales leyes.



Sin embargo, existen algunas leyes valiosas para aclarar conceptos en torno a los organismos estatales y para clasificarlos con algún sentido útil.

## V

La distinción más común actualmente es la que separa a los organismos en Centralizados y Descentralizados, esto es, en pertenecientes a la "Administración Central del Estado" o a la "Administración Descentralizada del Estado".

Esta es una distinción de origen económico.

Los economistas chilenos dividen al país, hasta ahora, en dos sectores o áreas de economía: el sector público y el sector privado. Al primero pertenece el Estado, con todos sus organismos, y las Municipalidades. Al segundo, los particulares y todas sus organizaciones, civiles, comerciales, religiosas, etc. Paulatinamente se abre paso la idea de una tercera área, de carácter mixto, pero su importancia teórica y práctica es todavía escasa.

Los economistas inspiraron, primeramente, la Ley Orgánica de Presupuestos, dictada con fecha 4 de diciembre de 1959, para someter a normas presupuestarias comunes a todos los organismos estatales, bajo ideas que se expresan en algunos incisos de su preámbulo y de su artículo primero:

"Es necesario que los presupuestos del sector público sean un elemento útil para el análisis económico".

"El presupuesto debe permitir la

asignación óptima de los recursos públicos".

"Estos presupuestos serán la expresión financiera de los propósitos, programas y actividades estatales".

Pues bien, esta Ley Orgánica de Presupuestos distingue entre "Servicios Funcionalmente Descentralizados", que son todos aquellos que financieramente se rigen por un presupuesto individual, aprobado anualmente por el Presidente de la República y formulado, ejecutado y controlado en la forma que detalladamente establece la misma ley, y aquellos que, contrario sensu, se llaman "Servicios Centralizados", que son los que se rigen por el Presupuesto General único, que anualmente debe aprobar el Parlamento, de acuerdo con la Constitución.

Mediante la enmienda de 23 de enero de 1970, la Constitución acogió estos términos economicistas. Es así como en los actuales artículos 44 N° 15 y 45, se habla de "sector público" y "sector privado", "Administración Central del Estado" y "Administración Descentralizada del Estado".

De manera que la centralización o descentralización de los organismos del Estado, cuando se habla de "servicios centralizados y descentralizados", "Administración Central y Administración Descentralizada", no es en su origen de naturaleza política ni administrativa, sino económico-financiera, y más exactamente, presupuestaria.

## VI

Los organismos que forman la Administración Descentralizada



del Estado son de muy variada índole.

Van desde aquellos cuya única nota de descentralización consiste en que, en su Ley Orgánica, se dice que para los efectos presupuestarios "deberán considerarse como un servicio funcionalmente descentralizado". Tal es el caso de la Dirección General de Deportes y Recreación, servicio dependiente del Ministerio de Defensa y regido por la Ley 17.276, de 15 de enero de 1970.

Pasan por aquellos que están dotados de un patrimonio propio, aun cuando los actos que realicen en relación con él deban ejecutarlos a nombre del Estado, o del Fisco, como es el caso de la Dirección General de Obras Públicas, servicio dependiente del Ministerio de Obras Públicas, regido por la Ley N° 15.840, de 9 de noviembre de 1964.

Siguen por los que, además de estar dotados de un patrimonio propio, actúan en relación con él a su propio nombre, o sea, con personalidad jurídica propia, que no es otra cosa que la posibilidad de adquirir derechos y contraer obligaciones y de comparecer en juicio, a su propio nombre. Estos forman la inmensa mayoría de los organismos descentralizados, o pertenecientes a la Administración Descentralizada del Estado. Pertenecen a este grupo las instituciones semifiscales, las instituciones fiscales de administración autónoma y muchos organismos que se denominan empresas estatales o fiscales, pero que no son propiamente empresas, sino órganos del Poder Ejecutivo.

Terminan con las empresas estatales o fiscales propiamente tales, que ya no son órganos del Poder Ejecutivo, sino bienes o propiedades del Estado. Como es el caso de un banco privado, por ejemplo, cuyas acciones el Estado, o algún organismo estatal, adquiere, permitiendo que siga operando en concurrencia con otras empresas de la misma índole. Una entidad civil o comercial de esta naturaleza no forma parte de la Administración Descentralizada del Estado, aun cuando sea un bien del Estado. Siguiendo con el ejemplo, un banco que es mera propiedad del Estado, podrá transformarse en un organismo del Estado, centralizado o descentralizado, si el Estado acuerda que los actos bancarios pasen a ser actos estatales, prohibidos a los particulares, y toda la actividad bancaria pasa a organizarse como una institución del Estado.

## VII

Si se pregunta por qué un organismo descentralizado es un servicio semifiscal, o una institución fiscal de administración autónoma, o una empresa estatal, no debe esperarse ninguna respuesta muy segura y de fondo.

Existe acuerdo para considerar instituciones semifiscales a las Cajas y otros organismos de previsión social del Estado, como el importante Servicio de Seguro Social, todos los cuales tienen de común, aparte de servir los fines estatales de previsión, el manejar no solamente fondos públicos, sino también de los particulares que son sus imponentes y beneficiarios. Pero



muchas veces se ha dado el carácter de semifiscal a otras entidades, que nada tienen que ver con la previsión. La CORFO, por ejemplo, fue considerada institución semifiscal durante bastante tiempo.

Los organismos descentralizados que no tengan el carácter de semifiscales, serán instituciones fiscales autónomas o empresas estatales o fiscales. Ya vimos que algunas empresas estatales o fiscales son órganos del Estado solamente cuando han sido creadas para cumplir funciones estatales, aun cuando secundariamente puedan participar en actividades propias del sector privado. No son órganos del Estado aquellas empresas que el Estado incorpora a su patrimonio, no para transformarlas en instrumentos de su actividad pública, sino para mantenerlas o disponer de ellas como un simple bien suyo. No cabe duda que la Empresa Nacional de Minería, la Empresa de Comercio Agrícola, la Empresa Portuaria de Chile, y otras, no pueden ser descritas como partes del patrimonio estatal, sino como órganos de la actividad pública y soberana del Estado de Chile. No son bienes que el Estado pudiera vender o ceder, como puede hacerlo cuando hereda un negocio, o una empresa cualquiera. Son partes integrantes del Estado mismo.

De lo dicho hasta aquí se desprende que el concepto de organismo fiscal autónomo es de naturaleza residual: es aquel organismo descentralizado que no es semifiscal y que tampoco pueda considerarse una empresa estatal o fiscal.

El estudio de algunas importantes leyes demuestra hasta qué punto el carácter semifiscal, autónomo

o de empresa estatal o fiscal de un organismo, depende de factores secundarios, y no de fondo.

## VIII

La Ley 7200, de 21 de julio de 1942, es un intento de introducir cierto orden en todo el aparato institucional chileno, estableciendo normas comunes para todos los organismos estatales que integran el Poder Ejecutivo, cualquiera que fuera su naturaleza.

Así, en materia de provisión de empleos, dispone:

“Artículo 1º—En la Administración Pública y en las instituciones fiscales y semifiscales habrá dos plantas de empleados: una permanente y otra suplementaria...”

“La provisión de empleos de la planta permanente de una repartición pública o de una institución fiscal o semifiscal, se hará con personal de la planta suplementaria...”

“Los decretos sobre provisión de vacantes... deberán ser refrendados por el Ministro de Hacienda.

“Artículo 9º—Las instituciones semifiscales y las fiscales de administración autónoma, solamente podrá contratar personal... previa dictación de un decreto supremo (por el Presidente de la República)...”

“Artículo 10.—Ninguna institución fiscal o semifiscal podrá conferir misiones o comisiones en el extranjero sin obtener previamente la aprobación del Presidente de la República”.

En materia de presupuesto de entradas y gastos y manejo de fondos:



“Artículo 3º—Las instituciones fiscales y semifiscales deberán someter anualmente a la aprobación del Presidente de la República sus presupuestos de entradas y gastos; la planta de su personal... y un plan de inversión de los recursos de que dispongan”.

En materia de fiscalización:

“Artículo 4º—Las instituciones fiscales y semifiscales, y en general, todos los organismos creados por el Estado o dependientes de él, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, salvo aquellas que actualmente lo estén de la Superintendencia de Bancos, o del Departamento de Previsión Social...”

“El Presidente de la República, previo informe de estos organismos, dictará las normas administrativas generales para la buena marcha de las referidas instituciones”.

En materia de control por el Presidente de la República:

“Artículo 5º—Las instituciones semifiscales a que se refiere el artículo 33 de la presente ley estarán sometidas a la supervigilancia del Presidente de la República.

“Durante el presente año el Presidente de la República podrá refundir o coordinar servicios públicos, instituciones fiscales y semifiscales que desempeñen funciones similares y también fijar la dependencia de estos organismos de cada Ministerio”.

En materia de aplicación de sus normas, la Ley 7200, en su artículo 33, establece:

“Las disposiciones de esta ley se aplicarán en la parte que corres-

ponda, a las siguientes instituciones fiscales y semifiscales o servicios públicos con administración independiente...”.

Y sigue una lista que incluye a todas las Cajas “y demás instituciones de previsión social del Estado”. Además, incluye, entre muchos otros organismos, los siguientes:

Corporación de Fomento de la Producción,

Línea Aérea Nacional,

Instituto de Crédito Industrial,

Caja de Crédito Minero.

Algunos años después de la Ley 7200, se promulgó la Ley N° 8918, de 31 de octubre de 1947, modificada en algunos aspectos por la N° 8937, de 31 de diciembre del mismo año. También en esta ley se contienen algunas normas comunes para todos los organismos estatales, como las siguientes:

“Artículo 19.—La ley que apruebe los Presupuestos de la Nación de cualquier año, podrá resolver a iniciativa del Presidente de la República, la incorporación a dichos Presupuestos de todas las rentas y entradas y de todos los gastos de cualquier organismo o repartición fiscal, que actualmente no figure en dichos presupuestos o figure sólo con asignaciones globales, y de cualquiera institución semifiscal o entidad de cualquiera denominación a que el Fisco haya aportado capital o que costee, en todo o parte, con el producto de impuestos, contribuciones, tasas o derechos...”

“La mera incorporación al Presupuesto de la Nación de los servicios e instituciones referidas en el inciso 1º no significará la privación para ellos del dominio de sus bienes ni de la autonomía y personali-