

ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN PARA LA REMOCIÓN DE AUTORIDADES DE BANCOS CENTRALES: ANÁLISIS NACIONAL Y COMPARADO

POWER OF IMPEACHEMENT AND ITS APLICATION AGAINST CENTRAL BANK AUTHORITIES: NATIONAL AND COMPARATIVE ANALYSIS

*Juan Pablo Araya Marco**
*Francisca Lyon Portales***

RESUMEN: El presente artículo contiene un análisis del mecanismo de acusación constitucional y su pertinencia o idoneidad como sistema de remoción de autoridades de bancos centrales. Para estos efectos, se presenta una revisión de la evolución histórica y de la normativa vigente sobre acusación constitucional en el sistema jurídico chileno, para, luego, estudiar los mecanismos de remoción de los consejeros del Banco Central de Chile establecidos en la Ley n.º 18840. En forma complementaria, se analiza la legislación comparada sobre mecanismos de remoción de autoridades de bancos centrales, estudio que incluyó la revisión de veintiséis jurisdicciones, considerando países de distintas tradiciones jurídicas y de los cinco continentes, y a partir del cual se aprecia la existencia de un solo caso (México) en que las autoridades del Banco Central son susceptibles de ser acusadas constitucionalmente, aunque bajo causales y quórum de aprobación muy exigentes.

A partir de este análisis se concluye que el ordenamiento vigente contempla mecanismos de control que permiten hacer efectiva la responsabilidad de los consejeros del Banco Central. Tanto la derivada de faltas a la probidad como aquella que sea consecuencia de la adopción de acuerdos que

* Abogado Universidad de Chile, LLM UC Berkeley y Magíster en Derecho de la Empresa, Universidad Adolfo Ibáñez. Correo electrónico: jaraya@bcentral.cl

** Abogada Pontificia Universidad Católica de Chile, LLM Banking Law and Financial Regulation, London School of Economics and Political Science. Correo electrónico: flyon@bcentral.cl

impliquen infringir de manera grave y notoria el mandato legal del Banco, en la medida que tales decisiones hayan generado un perjuicio importante a la economía nacional. Por lo tanto, el hecho de que las autoridades del Banco Central no estén sujetas a acusación constitucional, no implica que sean irresponsables o que no rindan cuentas a nadie, ya que la propia legislación que rige a la institución provee las reglas y procedimientos para asegurar el correcto y responsable desempeño de los miembros del Consejo, disponiendo para ello la intervención del Poder Judicial, el Presidente de la República y el Senado, lo que configura un legítimo y eficiente sistema de controles y contrapesos propio de un Estado de derecho democrático.

Palabras claves: Acusación constitucional, Banco Central, consejeros, mecanismos de remoción.

ABSTRACT: This article studies the impeachment procedures and its relevance or suitability as a mechanism for the removal of Central Bank authorities. In this context, it reviews the Chilean constitutional provisions on impeachment and its evolution through time, as well as an analysis of the current mechanisms established by the law for the removal of Central Bank of Chile (CBC) Board Members. Additionally, it provides the main conclusions of a comparative law research on the subject matter, which considered the revision of twenty six jurisdictions, including countries of different legal traditions, across the five continents. This comparative research reveals the existence of only one case (Mexico) where the central bank authorities are susceptible to being impeached, although under very demanding grounds and a high approval quorum.

This analysis concludes that the current Chilean legislation establishes control mechanisms to make Board Members of the CBC accountable for their acts. Both from breaches of probity, as well as a consequence of the adoption of Agreements that imply a serious and notorious infringement of the Bank's legal mandate, insofar as such decisions had caused significant harm to the national economy. Therefore, the fact that the Central Bank authorities are not subject to impeachment does not imply that they are irresponsible or that they are not accountable to anyone. This since the legislation that governs the institution provides the rules and procedures to ensure the correct and responsible performance of the members of the Board, considering for this the intervention of the Judicial Power, the President of the Republic and the Senate. Thereby configuring a legitimate and efficient system of checks and balances proper of a democracy and the rule of law.

KEYWORDS: Impeachment, Central Bank, Governors, Dismissal.

I. INTRODUCCIÓN

En términos generales, los procedimientos de acusación constitucional o *impeachment* son mecanismos de control de carácter jurídico-político que el Poder Legislativo puede ejercer respecto de las autoridades de otros órganos del Estado. A través de esta herramienta se faculta al Congreso para desarrollar un juicio político en contra de determinadas autoridades, con el objetivo de hacer efectiva su responsabilidad por actos u omisiones incurridas en el ejercicio de sus cargos, mediante su destitución y los demás efectos que cada jurisdicción contempla.

Como se explicará, este mecanismo de control ejercido por el Parlamento es ampliamente utilizado en el ámbito comparado para establecer la responsabilidad de autoridades de los poderes Ejecutivo y Judicial, toda vez que se erige como expresión de los frenos y contrapesos que deben existir entre los poderes del Estado en un país democrático. Sin embargo, menos evidente es su pertinencia o idoneidad respecto de las autoridades de organismos autónomos de carácter técnico como son los bancos centrales, toda vez que, como se verá, en este caso suelen existir otros mecanismos legales para hacer efectiva su responsabilidad, ya sea por un incumplimiento grave y manifiesto del mandato institucional o por conductas que configuren faltas de probidad.

Lo anterior, como se expondrá, se refleja de manera prácticamente unánime en la experiencia comparada revisada para efectos de este estudio, que comprende a veintiséis jurisdicciones distribuidas en los cinco continentes, entre las que se encuentran países con distintos regímenes democráticos y de todas las tradiciones jurídicas¹, con la única excepción de México. Si bien la Constitución de este último país admite la posibilidad de acusar constitucionalmente a los integrantes del Banco Central, junto con una amplia gama de otras autoridades –incluidos hasta los propios parlamentarios–, la sujeta a causales bien graves y estrictas (“*violaciones graves a esta Constitución y las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales*”) y un alto quórum de aprobación (mayoría absoluta de los diputados y dos tercios de los senadores).

Con todo, lo analizado no implica que las autoridades que encabezan los bancos centrales deban estar exentas de controles, sino muy por el contrario. Como se expondrá en este trabajo, dichas autoridades deben estar sujetas a responsabilidad bajo causales y procedimientos de remoción claros y

¹ Reino Unido, Estados Unidos, Unión Europea, Canadá, Brasil, México, Colombia, Australia, Nueva Zelanda, Alemania, Francia, Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Islandia, Suiza, República Checa, Sudáfrica, Perú, Tailandia, Corea del Sur, Filipinas, Singapur, España y Portugal.

objetivos fijados en la legislación, que permitan efectuar controles efectivos acerca del adecuado ejercicio de sus funciones, en el marco de un debido proceso en el que se evalúen sus actuaciones conforme a derecho, para efectos de no comprometer su autonomía, acompañado de un sólido marco de transparencia y *accountability*.

II. EL MECANISMO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL, JUICIO POLÍTICO O *IMPEACHMENT*

1. *Reseña conceptual*

La acusación constitucional en los sistemas políticos de carácter presidencial² ha sido concebida y aplicada como un mecanismo de control jurídico-político que el Poder Legislativo ejerce respecto de las autoridades principalmente de gobierno, asegurando así la separación y el equilibrio entre los poderes del Estado. Mediante ella, se faculta al Congreso para desarrollar un juicio en contra de determinadas autoridades, con el objetivo de hacer efectiva su responsabilidad política por actos u omisiones en el ejercicio de sus cargos³.

Los países latinoamericanos de tradición presidencialista han adoptado este mecanismo principalmente a partir de la experiencia estadounidense, que instauró un mecanismo de control por parte del Parlamento sobre el Presidente y otras autoridades, en caso que estas hubieren infringido la Constitución y las leyes. Ha sido un mecanismo muy utilizado en la región, y dada la amplitud con que ha sido concebida en algunas jurisdicciones, en ciertos casos ha sido fuente de inestabilidad política y social, llevando, incluso, a la destitución de Presidentes en ejercicio⁴. En Chile, por el contrario,

² Al respecto cabe tener presente la definición de Humberto Nogueira: “El presidencialismo latinoamericano podemos conceptualizarlo, genéricamente, como un tipo de gobierno democrático representativo de separación de poderes, dotado de un ejecutivo monista cuyo órgano central es un Presidente de la República, elegido por sufragio universal, por un período fijo de tiempo, responsable políticamente solo ante la ciudadanía, quien desempeña las funciones simultáneamente de Jefe de Estado, de Jefe de Gobierno y de la Administración, siendo los Ministros colaboradores de la función de gobierno mientras cuentan con su confianza política. El Presidente de la República desempeña importantes funciones colegisladoras junto al Congreso, el cual dispone además de facultades fiscalizadoras del Gobierno y puede hacer efectiva la acusación constitucional del Presidente, los Ministros, y otras autoridades”, NOGUEIRA (2013), p. 2.

³ VARGAS (2018), p. 1.

⁴ A modo de ejemplo, Dilma Rousseff, presidenta de Brasil, fue removida en 2016 por violación de normas presupuestarias. Fernando Lugo, presidente de Paraguay, removido en

si bien dicho mecanismo ha sido utilizado en variadas ocasiones, jamás ha prosperado su tramitación respecto de un Jefe de Estado en ejercicio⁵, ya que, en general, las acusaciones constitucionales han sido dirigidas en contra de ministros de Estado, gobernadores o magistrados.

Por su parte, en los sistemas parlamentarios, donde la separación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo es más tenue, la elección de un Primer Ministro y de su gabinete por el Parlamento permite prever que contará con el respaldo, al menos inicial, del Congreso, lo que facilitaría conducir e implementar el programa del gobierno con apoyo parlamentario. Así, en aquellas democracias parlamentarias, el Primer Ministro conformará su gabinete y el Parlamento lo ratificará o le otorgará su voto de confianza. Como consecuencia de este sistema de control, los ministros deberán contar con la confianza del Parlamento, no del Jefe de Gobierno, de lo que se sigue que el Parlamento cuente con la facultad inalienable de pronunciarse acerca de la conducción del gobierno a través del sistema de “votos de confianza” respecto de los miembros del gabinete (incluido el Primer Ministro), pudiendo decidir, incluso, su completa remoción. Hemos observado que bajo estos modelos democráticos, donde el Congreso tiene la potestad de remover al gabinete completo y, por ende, la potestad y el peso político para exigir la renuncia de sus miembros, los mecanismos de acusación constitucional o *impeachment* han caído prácticamente en desuso⁶.

En la doctrina nacional, la acusación constitucional ha sido caracterizada como un instituto de garantía de la Constitución, que permite hacer efectivo el principio de responsabilidad constitucional de funcionarios y magistrados singularizados, cuyo objetivo no es el castigo del funcionario, sino, según la doctrina estadounidense, la protección de los intereses públicos contra el peligro u ofensa por el abuso del poder oficial, descuido del deber o conducta incompatible con la dignidad del cargo⁷.

Cabe hacer presente que, sin perjuicio de que la acusación constitucional ha estado presente en nuestro ordenamiento jurídico desde los albores de la patria independiente, para efectos del presente trabajo, centraremos el análisis de la acusación constitucional en Chile a partir de 1925 por dos razones:

2012 por nepotismo, entre otros delitos. Fuera de los casos latinoamericanos, el año 2016, Park Geun-hye, presidente de Corea del Sur, fue removido por abuso de poder.

⁵ Cabe destacar que la acusación presentada en contra de Sebastián Piñera no alcanzó a ser votada en la Cámara de Diputados, ya que se acogió la cuestión previa presentada por la defensa del Presidente conforme al procedimiento vigente. Cfr. art. 43 de la Ley Orgánica del Congreso. Bajo la Constitución de 1925, se acusó constitucionalmente al presidente Carlos Ibáñez del Campo, pero luego de terminar su mandato.

⁶ SASSO (2014,) p. 9.

⁷ ZÚÑIGA (2003), p. 200.

la primera, basada en que en dicho año se promulgó un texto constitucional mediante el cual se establece en nuestro país un régimen presidencialista tal como lo conocemos hoy⁸ y la segunda, en atención a que dicho año coincide con la creación del Banco Central de Chile (BCCh) bajo las recomendaciones de la Misión Kemmerer, la que fue contratada por el gobierno de la época para reestructurar el sistema monetario y financiero chileno⁹.

2. *Evolución histórica de la acusación constitucional en Chile*

El mecanismo de la acusación constitucional ha estado presente en toda la historia constitucional del país¹⁰, con algunos matices atendidos los distintos regímenes políticos a lo largo del tiempo. De esta forma, queda en evidencia la estrecha relación entre acusación constitucional y sistema de gobierno, pues durante todo el periodo parlamentario no hubo acusaciones aprobadas contra ministros de Estado, con la sola excepción de las entabladas bajo la administración del presidente José Manuel Balmaceda. Lo anterior se explica considerando que en dicho sistema de gobierno resultan más eficaces otros medios de control político, propios del régimen parlamentario, como ya explicamos. Ello cambia al establecerse el régimen propiamente presidencial con la Constitución de 1925, ya que aumenta de modo significativo el número de las acusaciones constitucionales, y se amplía su aplicación a diversas autoridades¹¹.

2.1 Consagración de la acusación constitucional en la Carta Fundamental de 1925

Como se desarrollará en los párrafos siguientes, el diseño de esta herramienta en la Constitución de 1925 resulta prácticamente idéntico al dispuesto en

⁸ Sin perjuicio de que en Chile ha prevalecido a lo largo de su historia un régimen presidencialista, este ha tenido distintos matices: entre los años 1830 a 1891 existió un presidencialismo de corte autocrático, mientras que entre los años 1891 a 1925, si bien el régimen era presidencialista, las fuertes atribuciones otorgadas al Congreso le dieron un carácter de pseudoparlamentarismo. En este sentido, ZÚÑIGA y VEGA (2005), p. 281.

⁹ Al respecto, véase CARRASCO (2009).

¹⁰ Si bien la acusación constitucional estuvo presente desde las primeras Constituciones chilenas, a partir de la de 1822, en que se establece un parlamento bicameral, comienza a forjarse con un carácter similar al que se ve hoy. El Texto de 1823 determina al Senado como órgano acusador y a la Corte Suprema como juzgador, mientras que en la de 1833 se da la forma definitiva a la acusación constitucional vigente, en la que es atribución del Senado juzgar a los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados, y se fija el quórum de $\frac{2}{3}$ para acusar al Presidente de la República. En este sentido, Nogueira (2013), p. 560.

¹¹ SASSO (2014), p. 100.

la Constitución de 1980, con diferencias puntuales que se detallan a continuación.

i) Acusación ante la Cámara de Diputados
bajo la Constitución de 1925

La Constitución de 1925 establecía la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados de declarar si han o no a lugar las acusaciones que diez, a lo menos, de sus miembros formularen en contra de una lista de funcionarios por causales determinadas, en términos prácticamente idénticos a la regulación existente bajo la actual Carta Fundamental, tanto en lo referido a las autoridades respecto de quienes puede interponerse la acusación como en cuanto a las causales, plazos y quórums de aprobación¹².

Las únicas distinciones están radicadas en que, a diferencia de la Constitución vigente, en la de 1925 no se consideraba un número máximo de diputados para formular la acusación; y en que se establecían algunas reglas procedimentales para su tramitación, ya que no existía la delegación a una LOC para estos efectos. Con todo, dichas reglas son consistentes con aquellas contenidas en la LOC del Congreso Nacional en la actualidad.

ii) Juicio político en el Senado
bajo la Constitución de 1925

Del mismo modo, el texto de 1925 contemplaba¹³, en términos muy similares a la actual Constitución, que el Senado conocería como jurado de las acusaciones entabladas por la Cámara, y que se limitaría a declarar si el acusado era culpable o no de la infracción, del delito o del abuso de poder que se le imputara. Asimismo, se contemplaban idénticos quórum que los hoy vigentes para la aprobación de las acusaciones contra el Presidente ($2/3$) y los demás funcionarios (quórum calificado).

2.2 Discusión sobre el mecanismo de acusación constitucional durante la elaboración de la Constitución de 1980

La acusación constitucional fue muy debatida en el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República (Comisión Ortúzar)¹⁴ y luego en el Consejo de Estado. En concreto, preocupó a la Comisión Ortúzar el carácter de “responsabilidad política” de la acusación

¹² Art. 39 n.º 1 de la Constitución de 1925.

¹³ Art. 42 n.º 1 de la Constitución de 1925.

¹⁴ Los debates tuvieron lugar en las sesiones 340-341, 346-347, 353-354, 403, 409 y 417, entre el 15 de marzo de 1978 y el 5 de octubre de 1978.

constitucional, versus la “responsabilidad jurídica” que a su juicio estaban confundidas en la Constitución de 1925. En este punto, se indicó :

que no puede asimilarse la función de fiscalización con la acusación constitucional. Es evidente que la acusación constitucional tiene otra finalidad que la función fiscalizadora del Parlamento, que muchas veces no se traduce en responsabilidad de tipo político”¹⁵.

Del mismo modo, quedó constancia de la discusión que el *impeachment* estadounidense era el modelo seguido para la acusación constitucional chilena¹⁶.

De esta forma, se asentó en la Comisión Ortúzar que, mediante la acusación constitucional, lo que se pretende es hacer efectivas las responsabilidades jurídicas de los acusados, mientras que las responsabilidades políticas debían concretarse a través de las facultades fiscalizadoras de la Cámara, revelando los hechos ante la opinión pública. En este sentido, el comisionado Raúl Bertelsen expresó:

“la fiscalización política apunta a determinar o a criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas que una determinada medida gubernativa, una actuación o bien una abstención traen consigo, pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo; en cambio, la fiscalización jurídica apunta precisamente a esto último, es decir, lo que se pone en duda, lo que se critica es la corrección jurídica de una actuación, bien sea que el órgano es incompetente, bien sea que no se han cumplido los procedimientos establecidos; en otros términos, la fiscalización de tipo jurídico apunta a un desconocimiento de las exigencias propias del Estado de Derecho”¹⁷.

Bajo estas ideas, se discutió acerca de introducir una potencial división en la decisión de las acusaciones constitucionales formuladas por la Cámara de Diputados, en virtud de la cual aquellas de índole jurídica¹⁸ pudieran corresponder al Tribunal Constitucional, mientras que las de carácter político correspondieran al Senado. Dicha propuesta no prosperó en el texto final,

¹⁵ Comisionada Luz Bulnes, sesión n.º 340.

¹⁶ Comisionada Luz Bulnes, sesión n.º 341.

¹⁷ Las actas de las sesiones han sido recogidas en el *Boletín de Historia de la Ley*, publicado por la Biblioteca del Congreso Nacional, art. 52; comisionado Raúl Bertelsen, sesión n.º 340-341

¹⁸ Comisionado Sergio Diez, en la sesión n.º 346, propuso considerar como causales políticas: comprometer el honor o la seguridad de la nación, dejar sin ejecución las leyes e incurrir en notable abandono de deberes.

como tampoco quedó señalada de forma expresa la naturaleza jurídica de la acusación, esto es, si tiene el carácter de política o jurídica. Así, se indicó:

“En este contexto, siendo difícil diferenciar lo que es censura jurídica de lo que es censura netamente política, juzga que la división antedicha resulta peligrosísima para la mantención de un régimen presidencial como el que se ha diseñado. Es la razón que lo lleva a pronunciarse por que sea uno solo el organismo encargado de resolver sobre el particular”¹⁹.

De esta forma, y pese a que se discutió la necesidad de distinguir la naturaleza jurídica de la acusación constitucional, lo cierto es que en el texto propuesto se mantuvo la ambigüedad acerca de la naturaleza jurídica de la acusación, en el mismo sentido que la Constitución de 1925. Cabe resaltar que la Comisión reconoció que existen algunas infracciones que tienen el carácter penal, y otras que son de naturaleza administrativa. En este sentido, el comisionado Jaime Guzmán manifestó que, “ésta, a su modo de ver, persigue la sanción de infracciones de naturaleza jurídica, pero no necesariamente de índole penal”²⁰. De los debates de la Comisión puede extraerse que el ejercicio de la labor fiscalizadora de la Cámara no es requisito necesario para el ejercicio de la facultad de acusación constitucional, ya que son facultades separadas e independientes.

Asimismo, la Comisión Ortúzar acordó la necesidad de extender el efecto de la destitución del acusado mediante una inhabilidad para ejercer cualquier otro cargo público, a fin de evitar los “enroques” que se realizaban entre autoridades destituidas bajo el alero de la Constitución de 1925. También se estimó razonable mantener la regla de que los antecedentes pasen luego a la justicia ordinaria, para efectos de perseguir eventuales responsabilidades penales o civiles.

Por su parte, en la sesión 409, la Comisión realizó una revisión detallada del anteproyecto de nueva Constitución que sería remitido al Presidente de la República. En dicha sesión, el comisionado Jaime Guzmán propuso:

“...[que] el juicio político se haga extensivo, además de los miembros del Consejo del Banco Central, por notable abandono de sus deberes, a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al Director General de Carabineros”.

A su vez, en la última sesión de la Comisión (sesión 417) se consideró la opción de incluir a los miembros del Consejo del BCCh en el literal c),

¹⁹ Comisionado Raúl Bertelsen, sesión n.º 353.

²⁰ *Ibid.*

junto con el Contralor General de la República. Sobre el punto, en particular respecto al alcance de la expresión “notable abandono de deberes” se suscitó en la Comisión una profunda discusión, existiendo la preocupación que mediante esta herramienta se realizaran análisis del mérito y del contenido de decisiones de autoridades como el Contralor, los consejeros del BCCh, y los miembros del Poder Judicial.

En definitiva, el texto propuesto por la Comisión Ortúzar incluiría a las autoridades del Banco Central dentro de aquellas susceptibles a ser acusadas constitucionalmente en el mismo literal c), junto a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, el Contralor General de la República, los Comandantes en Jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros, por “notable abandono de sus deberes”. Sin embargo, es interesante observar que, a propósito de la discusión acerca de la autonomía del Banco respecto del Ejecutivo, uno de los integrantes de la Comisión, el abogado Sergio Diez, solicitó dejar expresa constancia en actas de la sesión 409 que el:

“notable abandono de deberes jamás puede dejarse a la interpretación, al sentido o a la resolución de los organismos, ya que es como una cosa material: no ir a las sesiones, no tomar las resoluciones, dejar que se acumulen los problemas. Afirma que en ningún caso puede interpretarse como notable abandono de deberes el tomar una resolución distinta de la que piensa el Ejecutivo, porque entonces se termina con todo el sistema”²¹.

Luego de concluido el debate en la Comisión Ortúzar, el anteproyecto constitucional pasó al estudio del Consejo de Estado, el que analizó el tema en sus sesiones 78, de 26 de junio de 1979, y 103, de 29 de enero de 1980, en las cuales se definió en forma más precisa el procedimiento que debían seguir las acusaciones constitucionales. A estos efectos, se decidió eliminar de la propuesta de la Comisión Ortúzar las normas procedimentales, dejando completamente entregada la regulación de su tramitación a una LOC.

Cabe hacer presente que, en la propuesta del Consejo de Estado a la Junta de Gobierno, los consejeros del Banco Central aparecían todavía

²¹ Cabe notar que en línea con este razonamiento, en el caso del Poder Judicial, la Comisión Ortúzar incorporó al texto constitucional una norma que declara expresamente que ni el Presidente de la República ni el Congreso Nacional pueden, en caso alguno, revisar el fundamento o contenido de las resoluciones judiciales. Esta regla refuerza la independencia judicial, pues en la práctica ha sido uno de los principales argumentos para rechazar acusaciones constitucionales presentadas contra magistrados por supuesto notable abandono de deberes incurrido con motivo de la dictación de sentencias judiciales en un determinado sentido.

incluidos dentro de la lista de autoridades susceptibles de ser acusadas constitucionalmente, siendo, al final, suprimida su mención por la Junta de Gobierno en el texto final de la Constitución sometida a plebiscito en 1980. Asimismo, la Junta decidió eliminar también al General Director de Carabineros.

No existen actas ni registros públicos sobre las discusiones en la Junta de Gobierno que determinaron que los consejeros del BCCh quedaran, por último, excluidos de la acusación constitucional. Sin embargo, es presumible que dicho cambio haya ocurrido en el contexto de que toda la regulación referida al gobierno corporativo del Banco Central fue en último término extraída de la Carta Fundamental, quedando encomendada a una LOC. En este sentido, cabe recordar que la designación, plazo, inhabilidades e incompatibilidades de los consejeros son materias que se encuentran directamente normadas en dicha legislación, por lo que parece lógico que también se haya resuelto confiar a la misma LOC la fijación de las causales y el procedimiento para la remoción de tales autoridades.

3. La acusación constitucional en el texto constitucional vigente

La acusación constitucional se encuentra consagrada en los arts. 52 n.º 2 y 53 n.º 1 de la Constitución Política de la República (en adelante, la Constitución o la Carta Fundamental). De acuerdo con lo dispuesto en la propia Carta Fundamental, la sustanciación de estos procedimientos se regula en el título IV de la Ley n.º 18918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

El art. 52 n.º 2 precitado, que establece las autoridades sometidas al proceso de acusación constitucional, así como las causales en virtud de las cuales estas podrán ser acusadas o juzgadas, ha sido modificado en dos oportunidades. La primera, el año 2009, mediante la aprobación de la Ley n.º 20390, que incorporó a las autoridades que ejerzan el gobierno en los territorios especiales a los que se refiere el art. 126 bis, esto es, la Isla de Pascua y el archipiélago Juan Fernández.

La segunda reforma al referido precepto constitucional se aprobó el año 2017²², en virtud de la cual los gobernadores regionales se transformaron en autoridades de elección popular. En este contexto, se reformó el literal e) del art. 52, reemplazando a los intendentes y gobernadores, por delegados presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales, que serán los cargos representantes del Poder Ejecutivo en las regiones.

²² Ley n.º 20990, que Dispone la Elección Popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Central.

El proceso descrito en la Constitución, en términos generales, se inicia mediante una acusación formulada y aprobada por la Cámara de Diputados, la que deberá luego ser resuelta por el Senado actuando como jurado.

1 Acusación ante la Cámara de Diputados

El mecanismo dispuesto por el art. 52 n.º 2 de la Constitución contempla que la Cámara deberá resolver las acusaciones presentadas por no menos de diez ni más de veinte de sus miembros en contra de las personas y por las causales que se transcriben en el cuadro siguiente.

Autoridad	Causal	Plazo	Quórum de aprobación en la Cámara
Presidente de la República	Actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes	Mientras esté en funciones o en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo	Mayoría de los diputados en ejercicio
Ministros de Estado	Haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo	Mayoría de los diputados presentes. Además, el acusado quedará suspendido hasta la decisión del Senado
Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia	Por notable abandono de sus deberes	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo	Mayoría de los diputados presentes. Además, el acusado quedará suspendido hasta la decisión del Senado
Contralor General de la República	Por notable abandono de sus deberes	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo	Mayoría de los diputados presentes. Además, el acusado quedará suspendido hasta la decisión del Senado

Autoridad	Causal	Plazo	Quórum de aprobación en la Cámara
Generales o Almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional	por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo	Mayoría de los diputados presentes. Además, el acusado quedará suspendido hasta la decisión del Senado
Delegados presidenciales regionales, Delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales ²³	Por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo	Mayoría de los diputados presentes. Además, el acusado quedará suspendido hasta la decisión del Senado

2 Conocimiento y decisión del Senado

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 53 n.º 1 de la Constitución, al Senado le corresponde conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable. Asimismo, la Constitución dispone que el Senado deberá resolver como jurado, lo que significa que deberá votar en conciencia, basando su voto no puramente en argumentos de derecho. Así, deberá limitarse a declarar si él o la acusada es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa. En este sentido, el Senado no es un tribunal de justicia ordinario ni le son aplicables las normas procesales civiles ni penales. De esta forma, el Senado no es un *tribunal*, en la medida que no está constituido de letrados ni resuelve conforme a derecho, sino que reconoce y resuelve como “*jurado*” adquiriendo cada senador la convicción interna de actuar de manera correcta y justa, respetando las reglas del debido proceso al acusado²⁴.

Respecto al quórum de aprobación, la Constitución dispone que la declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los $\frac{2}{3}$ de Senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio (quórum calificado) en los demás casos.

En cuanto a los efectos de la decisión del Senado, se establece que mediante la declaración de culpabilidad el acusado será destituido de su cargo,

²³ Territorios especiales correspondientes a Isla de Pascua y al archipiélago Juan Fernández, cuyo gobierno y administración se rigen por estatutos especiales de sus leyes orgánicas constitucionales respectivas.

²⁴ NOGUEIRA (2013), p. 582.

y quedará inhabilitado para desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

En todo caso, cabe destacar que el constituyente fue explícito en el párrafo final de la norma en comento al disponer que el funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo con las leyes –es decir, conforme a derecho y no en conciencia– ante el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al eventual delito penal como para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.

De igual forma, cabe hacer presente que este último párrafo refuerza el carácter de juicio político que realiza el Senado, ya que a este no le corresponde más que declarar o no la culpabilidad para así determinar su responsabilidad política, así como la inhabilitación para ejercer cargos públicos; mas no le corresponde sustentar ni explicitar su decisión en argumentos jurídicos, sino en conciencia. Es por ello que la Constitución refuerza que la posterior calificación de los hechos para determinar tanto la eventual responsabilidad civil como penal del acusado deberá realizarse conforme a derecho por el tribunal competente para ello, reconociéndose así sus garantías de derecho a defensa, apreciación de la prueba, juez natural, entre otras, que se ven limitadas en los procesos ante el Congreso²⁵.

III. MECANISMOS DE REMOCIÓN DE LOS CONSEJEROS DEL BANCO CENTRAL DE CHILE BAJO EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

A continuación, se presenta una síntesis del estatuto de remoción de los consejeros del BCCh bajo la normativa chilena vigente. Cabe tener presente que en el caso del BCCh, a pesar de que tiene consagración constitucional, sus autoridades no son susceptibles de ser acusadas constitucionalmente, lo cual es consistente con que la Carta Fundamental no establece el gobierno corporativo del Banco, sino que encomienda su regulación a una ley orgánica constitucional. Conforme a ello, tanto la composición como la designación, plazo de duración, inhabilidades, incompatibilidades y remoción de las autoridades del Banco se encuentran normados en la Ley n.º 18840, Orgánica Constitucional del Banco Central (LOC BCCh). Cabe hacer presente que

²⁵ Sin perjuicio que gran parte de la doctrina nacional suscribe esta tesis, existen autores que argumentan que se trata de un “juicio de responsabilidad constitucional” en donde el elemento jurídico cobra un rol preponderante. Véase SASSO (2014), p. 11.

en todos los procedimientos de remoción participa además del Presidente de la República, algún otro poder del Estado, como se detalla a continuación.

1. Destitución de consejeros debido a la vulneración de normas de probidad señaladas en los arts. 13 y 14 de la LOC BCCh

El art. 15 de la LOC BCCh contempla un procedimiento de remoción para el caso en que un consejero infrinja las normas contenidas en el art. 13 relativas a la prevención de conflictos de interés, incumplimiento o infracción del deber de declaración de patrimonio o, bien, en caso que el consejero “realice conductas que impliquen un abuso de su calidad de tal, con el objeto de obtener para sí o para terceros, beneficios directos o indirectos”.

En estos casos, el Presidente de la República, el presidente del Banco o, a lo menos, dos consejeros, podrán presentar una acusación fundada ante la Corte de Apelaciones de Santiago, quien por intermedio de una de sus salas deberá dictar sentencia dentro del término de treinta días hábiles contado desde la vista de la causa, que goza de preferencia para su vista y fallo. Mientras se encuentre pendiente la decisión de la Corte, esta podrá decretar la suspensión temporal del afectado en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, en caso de resolver la destitución del consejero, se contempla la remisión de los antecedentes respectivos a los tribunales civiles o penales correspondientes para el ejercicio de las responsabilidades civiles y penales que fueren procedentes. De manera complementaria, se asigna como sanción que el consejero que cese en sus funciones por aplicación de este artículo no podrá ser designado de nuevo en el cargo.

2. Remoción del presidente del Banco por incumplimiento de políticas o normas impartidas por el Consejo

El art. 16 de la LOC BCCh contempla la posibilidad que el Presidente de la República, con aprobación del Senado, destituya al presidente del Consejo del Banco en caso de que este incumpla las políticas adoptadas o las normas impartidas por el Consejo, a petición fundada de, a lo menos, tres de sus miembros. Para estos efectos, la LOC BCCh establece que el Presidente de la República deberá requerir el consentimiento del Senado dentro del plazo de treinta días contado desde la petición antedicha, y en caso de aprobarse la remoción se deberá efectuar un nuevo nombramiento por el plazo que restaba en su cargo al consejero destituido.

Como sanción adicional a la destitución, se fija la prohibición de designar a la misma persona en el cargo de Consejero durante los próximos diez años.

3. Remoción de consejeros por aprobar acuerdos que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento del mandato institucional, y que sea la causa principal y directa de un daño significativo a la economía

Por último, el art. 17 de la LOC BCCh faculta al Presidente de la República para remover, previa aprobación del Senado, a alguno o la totalidad de los miembros del Consejo, fundado en que el consejero afectado hubiere votado favorablemente acuerdos del Banco que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento de su objetivo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3º de la LOC BCCh, siempre que dicho acuerdo haya sido la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país.

En este caso, el o los consejeros afectados podrán solicitar ser oídos por el Senado. Por su parte, la persona que haya sido removida en virtud de este artículo, no podrá ser designada de nuevo en el cargo durante los próximos diez años.

4. Corolario en materia de sistema de remoción de consejeros del BCCh

A partir de lo expuesto, se puede apreciar de forma clara que la LOC BCCh vigente contempla mecanismos de control que permiten hacer efectiva la responsabilidad de sus consejeros. Tanto la derivada de faltas a la probidad como aquella que sea consecuencia de la adopción de acuerdos que impliquen infringir de manera grave y notoria el mandato legal del Banco, consistente en velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, en la medida que tales decisiones hayan generado un perjuicio importante a la economía nacional.

Por lo tanto, el hecho de que las autoridades del Banco Central no estén sujetas a acusación constitucional, no implica que sean irresponsables o que no rindan cuentas a nadie, ya que la propia legislación que rige a la institución provee las reglas y procedimientos para asegurar el correcto y responsable desempeño de los miembros del Consejo, estableciendo para ello la intervención del Poder Judicial, el Presidente de la República y el Senado, lo que configura un legítimo y eficiente sistema de controles y contrapesos propio de un Estado de derecho democrático²⁶.

²⁶ En relación con este punto, cabe tener presente que los arts. 4º, 22 n.º 5, 79 y 80 de la LOC BCCh disponen una serie de mecanismos de *accountability*, cuya descripción detallada aparece en la sección 5 de este documento.

IV. ESTUDIO DE EXPERIENCIA COMPARADA

DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE REMOCIÓN DE AUTORIDADES DE BANCOS CENTRALES

1. Aspectos generales del estudio comparado

El análisis comparado contempló el estudio de la legislación de veintiséis ordenamientos jurídicos de los cinco continentes (veinticinco países más la Unión Europea)²⁷. Para estos efectos, se consideró tanto a países de tradición jurídica anglosajona como aquellos de tradición romano-continental. También, se distinguieron los casos en que el Banco Central (o autoridad monetaria) tiene reconocimiento constitucional.

En línea con lo anterior, se buscó si existían ordenamientos jurídicos en que las autoridades de la banca central pueden ser removidas por decisión del Congreso a través del mecanismo de acusación constitucional o juicio político, encontrándose un solo caso (mexicano). Mientras que, en todo el resto de las jurisdicciones estudiadas, se halló la existencia de otros mecanismos especiales de remoción, cuyas causales y procedimientos se encuentran regulados por las respectivas legislaciones orgánicas que rigen a estas instituciones.

2. Principales conclusiones del estudio comparado

De los veintiséis ordenamientos estudiados, quince de ellos consagran al Banco Central en sus respectivas Constituciones²⁸. Asimismo, se destaca que en casi todos ellos, las causales de remoción se encuentran contempladas en la legislación orgánica correspondiente²⁹. Con todo, la tipificación de las causales varía entre los países, existiendo casos en que hay causales específicas de remoción como Canadá y Nueva Zelanda, donde la ley contempla una lista determinada de prohibiciones e incompatibilidades cuya infracción es causal de remoción del cargo, mientras que hay otros países en que la causal para destituir es más amplia y abierta a interpretaciones, como es el caso de Estados Unidos. En este caso, la ley de la *Federal Reserve*, autoridad que actúa

²⁷ Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Brasil, México, Colombia, Australia, Nueva Zelanda, Alemania, Francia, Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Islandia, Suiza, República Checa, Sudáfrica, Perú, Tailandia, Corea del Sur, Filipinas, Singapur, España, Portugal y la Unión Europea, donde se revisaron los Tratados Constitutivos.

²⁸ Unión Europea, Brasil, México, Colombia, Alemania, Suecia, Noruega, Finlandia, Suiza, República Checa, Sudáfrica, Perú, Filipinas, Singapur y Portugal.

²⁹ Con excepción de los casos de Noruega e Islandia, donde estarían sujetos a un régimen de remoción aplicable a los funcionarios del sector público.

como Banco Central de la nación norteamericana, establece que el presidente de Estados Unidos podrá remover a los miembros del directorio del Banco “por causa”³⁰. El alcance de este concepto, así como los requisitos para que el Presidente pueda de manera válida destituir a las autoridades del Banco han sido interpretados por la jurisprudencia³¹.

Cabe destacar que de los países de la muestra, solo dos contemplan la posibilidad de que el Congreso efectúe un proceso para remover a los miembros del Consejo del Banco Central, a saber: México y Suecia, aunque solo el primero de ellos corresponde propiamente a un mecanismo de acusación constitucional o *impeachment*. En ambos casos, la eventual destitución por parte del Congreso coincide con la consagración constitucional del Banco, pero mantienen diferencias sustanciales, según se explica a continuación.

3. Casos en que la constitución contempla mecanismos de remoción: *México y Suecia*

3.1. Banco de México

El Banco Central se encuentra consagrado en la Constitución mexicana³², la que describe aspectos generales de su organización y mandato, dejando encomendada a una ley orgánica la especificación de la mayoría de las definiciones relativas a su funcionamiento y poderes, en términos bastante similares a otras jurisdicciones, entre ellas Chile.

El caso mexicano resulta particular, toda vez que reconoce en términos específicos que las personas encargadas de la conducción del Banco Central podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el art. 110 de la Constitución. Por su parte, el mencionado precepto dispone que serán objeto de juicio político, entre otras autoridades y cargos, “los integrantes de órganos constitucionales autónomos”. A diferencia de Chile, la lista de autoridades acusables es amplísima, ya que, incluso, comprende a los diputados y senadores. Además, en cuanto a la causal de destitución –tanto

³⁰ La sección 10 de la Federal Reserve Act utiliza la expresión “for cause”.

³¹ Tradicionalmente, la jurisprudencia estadounidense ha entendido que la remoción por causa requeriría incurrir en ineficiencia, negligencia en cumplimiento del deber o malicia en el ejercicio del cargo (inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office), y que eventuales diferencias en materia de políticas aplicadas por una autoridad dotada de independencia en su actuar no serían suficiente justificación para su remoción. Al respecto, véase criterio sentado por la Corte Suprema en *Humphrey’s Ex’r v. United States*. *Rathbun v. Same*, Supreme Court, 1935, caso en que se decidió sobre la remoción de un comisionado de la FTC, como miembro de una agencia *quasi* legislativa o judicial, a la que se requiere actuar en forma independiente, diverso de una autoridad puramente ejecutiva dependiente del gobierno.

³² Art. 28 de la Constitución mexicana.

para los ejecutivos de las entidades federativas como locales-, es bastante exigente, pues debe fundarse en violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen o, bien, en el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Respecto al procedimiento, se contempla que la acusación sea vista en primera instancia por la Cámara de Diputados, que deberá aprobarla por mayoría absoluta, y luego por el Senado, quien actuará como jurado y deberá aprobar la acusación por un quórum de $\frac{2}{3}$. Las sanciones que podrán ser impuestas consisten en la destitución y en la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. De igual forma, se asienta que las resoluciones del Congreso no podrán ser revisadas por ninguna otra instancia o autoridad. Según los antecedentes recopilados, no se encontraron casos de autoridades del Banco de México que hayan sido removidas mediante este mecanismo.

3.2 Banco de Suecia

El Banco de Suecia (*Riksbank*) se encuentra descrito en la Constitución con más detalle que el caso anterior, fijándose respecto de él un mecanismo especial de remoción de sus miembros por el Parlamento³³. Cabe tener presente que el Parlamento sueco (*Riksdag*) es unicameral, por lo tanto, decide en única instancia. Al respecto, la Constitución establece que corresponde al *Riksdag* examinar si es que corresponde “eximir de responsabilidad” a los miembros del Consejo General del Banco por sus actos.

Si es que el Parlamento se rehúsa a eximirlos de responsabilidad, el Consejero involucrado es destituido del cargo. En caso contrario, el Parlamento entrega inmunidad al consejero por su eventual responsabilidad ocasionada en el ejercicio de sus funciones, y la autoridad se mantiene en ejercicio.

Asimismo, se contempla en la Constitución una referencia a la facultad del Consejo General del Banco para despedir a los miembros del Directorio Ejecutivo en caso de que él o ella dejen de cumplir con los requerimientos del cargo, o fueren culpables de negligencia grave, e insta que las demás provisiones relativas a la composición del Consejo, administración y actividades del Banco serán fijadas en la ley, en términos similares a lo descrito en las constituciones de varios países materia de estudio, así como en el caso chileno conforme a lo que se detalla en la sección siguiente.

³³ Instrument of Government (Constitution) of Sweden, Chapter 9, Article 13.

V. RELACIÓN ENTRE AUTONOMÍA, TRANSPARENCIA, OBJETIVOS Y MECANISMOS DE REMOCIÓN

En la literatura económica se ha investigado y documentado la existencia de una vinculación entre la autonomía y transparencia de los bancos centrales y el cumplimiento de su objetivo primordial de mantener controlada la inflación³⁴. En este sentido, diversos organismos internacionales han destacado la importancia de evitar influencias políticas o de grupos de interés, en la toma de decisiones de autoridades de los bancos centrales, toda vez que ello puede poner en peligro la autonomía con que se les ha dotado para asegurar su carácter técnico y, por ende, el logro de los fines de bien común asignados a los mismos.

Sin ir más lejos, el caso chileno es un buen ejemplo del desempeño inflacionario bajo la conducción monetaria de un banco central no autónomo *vis a vis* uno que sí goza de autonomía efectiva. En efecto, el promedio de la inflación anual en Chile entre 1925 y 1989 fue de 44,7%; mientras que entre 1990 (año en que el BCCh adquiere autonomía plena en virtud de la entrada en vigencia de la Ley n.º 18840) y 2019 fue de 6,1%, y en los últimos veinte años se ha mantenido la mayor parte del tiempo en torno a la meta del 3% definida por el Consejo del Banco)³⁵.

Estas consideraciones resultan en lo particular relevantes en contextos de crisis, ya que ante el descontento de la población producido por la inflación, la pérdida de empleos y demás factores presentes en dichos escenarios, las autoridades políticas se pueden ver tentadas a remover autoridades para calmar el clamor popular en búsqueda de responsables³⁶. Sin embargo, es en estas complejas situaciones en que los directivos de los bancos centrales requieren mayor independencia para la toma de sus decisiones, con el objetivo de adoptar medidas orientadas al cumplimiento de su mandato, incluyendo mantener el valor de la moneda, así como preservar la estabilidad financiera o ejercer el papel de prestamista de última instancia, las que pueden resultar impopulares en el corto plazo.

Asimismo, estas reflexiones cobran especial importancia en atención al proceso constitucional en ciernes, donde algunas voces han propuesto incorporar a los consejeros del Banco Central dentro de aquellas autoridades susceptibles de ser acusadas constitucionalmente. En este sentido, José Luis Cea ha sostenido que, de prosperar una idea como esta, ello repercutirá de forma negativa en la autonomía y el carácter técnico con que ha de obrar el Banco, in-

³⁴ DINCER & EICHENGREEN (2014).

³⁵ Los cálculos presentados en este párrafo son de elaboración propia basada en datos del Banco Central de Chile.

³⁶ SUTRISNA & DE HAAN (2015).

roduciendo nocivos factores políticos contingentes de comprobado fracaso³⁷.

En tal sentido, diversos estudios publicados por organismos internacionales han señalado como factores clave para la autonomía de los Bancos centrales el que los gobernadores o consejeros tengan periodos fijos de duración en funciones (desvinculados del ciclo político) y que no puedan ser destituidos de manera discrecional de sus cargos, sino solo por causales específicas y objetivas bajo procedimientos regulados en sus respectivos textos legales³⁸.

Ello resulta consistente con la evidencia hallada en los ordenamientos jurídicos de la mayoría de las jurisdicciones revisadas en el contexto comparado. Es necesario destacar que ello no implica que las mencionadas autoridades se encuentren exentas de controles. En todos los casos estudiados, los directivos de los bancos centrales se encuentran sometidos a mecanismos especiales de remoción. Estos mecanismos usualmente contemplan un estatuto de inhabilidades e incompatibilidades, las que en caso de ser infringidas, acarrearán la remoción de la autoridad en cuestión.

Como ya se comentó, en la misma línea, la LOC del BCCh fija en sus arts. 13, 14 y 14 bis las prohibiciones e incompatibilidades con el cargo de consejero, cuya infracción podrá ocasionar la remoción de conformidad a lo dispuesto en el art. 15 y siguientes de la misma ley.

A lo anterior, se agregan los procedimientos en que interviene el Presidente de la República, con aprobación del Senado, para:

- i) destituir al presidente del BCCh con motivo de la infracción de las políticas adoptadas o de las normas impartidas por el Consejo (art. 16) y
- ii) para remover a uno o más consejeros en razón de haber adoptado un acuerdo que implique un grave y manifiesto incumplimiento a los objetivos del Banco, y siempre que dicho acuerdo haya sido la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país (art. 17).

Este último constituye probablemente el mecanismo de control y contrapeso institucional más relevante para resguardar que se cumpla el mandato del Banco en aras del bien común.

De igual modo, se debe tener presente que los mecanismos de control no se agotan con la remoción de las autoridades directivas. En este sentido, los estándares internacionales son claros en requerir a los bancos centrales que implementen mecanismos de transparencia sobre su toma de sus decisiones y fundamentos, así como que den cuenta de su quehacer ante la autoridad política y el público, y que queden sujetos a un marco robusto de control interno y auditoría externa.

³⁷ CEA (2016), p. 146.

³⁸ En este sentido, véase ORTIZ (2009).

En el caso chileno, la LOC BCCh establece la obligación del Consejo de comparecer ante el Senado para informar sobre las políticas que adopte en el ejercicio de sus atribuciones, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 4º y 22 n.º 4. También se contempla en el art. 80 de dicho cuerpo legal la obligación del Consejo de presentar al ministro de Hacienda y al Senado, antes del 30 de septiembre de cada año, una evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso, como, asimismo, un informe de aquellos propuestos para el año calendario siguiente, en el cual se indicarán las proyecciones económicas generales sobre las que se basan dichos antecedentes y los efectos que se pudieren producir en las principales partidas de los estados financieros del Banco proyectados para ese periodo.

Estas exigencias legales han sido complementadas y reforzadas por la política de comunicaciones y transparencia institucional adoptada por el Consejo, la que, entre otras medidas, incluye la elaboración de los Informes de Política Monetaria y de Estabilidad Financiera, que son presentados cuatro y dos veces en el año, respectivamente, a través de audiencias públicas en el Senado³⁹. A ello se agrega la decisión del Consejo de instaurar un comité de auditoría y cumplimiento, conformado por profesionales externos e independientes de reconocido prestigio, que revisan y apoyan la labor de control ejercida por la auditoría interna y externa del Banco. Como, también, las evaluaciones periódicas a que se somete la Institución mediante la visita de paneles de expertos⁴⁰ y de organismos internacionales, que efectúan revisiones y recomendaciones que comprenden especialmente los elementos de *accountability* y transparencia.

De manera adicional, la misma ley insta en su art. 78 que el Banco deberá confeccionar una memoria anual, en la que se informará acerca de la ejecución de las políticas y programas desarrollados en dicho periodo e incluirá los estados financieros con sus respectivas notas y la opinión de los auditores externos respecto de los mismos.

En forma complementaria, el Banco Central de Chile está sujeto a las disposiciones de la Ley n.º 20285, sobre Acceso a la Información Pública, de conformidad a lo dispuesto en el art. 65 bis de la LOC. De igual modo, se encuentra sometido a la Ley n.º 20730, que regula la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares, con

³⁹ Véase www.bcentral.cl/documents/33528/133521/Politica_comunicaciones_28112018.pdf/79bff5ce-5c0a-7d92-9b52-7949d086dbe4?t=1569442726970#:~:text=El%20Banco%20cuenta%20con%20una,de%20esta%20Pol%C3%ADtica%20de%20Comunicaciones [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].

⁴⁰ Al respecto, véase la evaluación más reciente efectuada por Panel de Evaluación Independiente en 2019, cuyo informe y recomendaciones se encuentran publicados en www.bcentral.cl/web/banco-central/evaluacion-externa [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].

la finalidad de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado. Asimismo, los consejeros del Banco están obligados a declarar su situación patrimonial e intereses, de conformidad a lo dispuesto en el art. 14 de la LOC BCCh en relación con la Ley n.º 20880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.

VI. CONCLUSIONES

La acusación constitucional es una herramienta de control jurídico-político, orientada a remover de sus cargos a determinadas autoridades por las causales que en cada caso señala la Carta Fundamental. En este sentido, y sin perjuicio del análisis de tipo jurídico que puedan realizar los parlamentarios de una y otra Cámara, al presentar y resolver las acusaciones constitucionales, respectivamente, queda de manifiesto que este instrumento tiene en lo principal un carácter político, habida consideración de que sus efectos se traducen en la destitución del acusado y su inhabilitación temporal para ejercer funciones públicas, pero sin extenderse a hacer efectivas otras responsabilidades (civiles o penales) las que solo pueden ser juzgadas por los tribunales competentes.

Este mecanismo de control ejercido por el Parlamento resulta justificado y necesario para las autoridades de gobierno, ya que se erige como expresión de los frenos y contrapesos que deben existir entre los poderes de un Estado democrático, con el objetivo de impedir que dichas autoridades se extralimiten en el ejercicio del poder político que les ha sido encomendado.

No obstante, menos clara es la pertinencia o idoneidad del uso de esta herramienta para destituir a las autoridades de organismos autónomos de carácter técnico, como son los bancos centrales. Ello, toda vez que se compromete la autonomía con que han sido investidos para asegurar el desempeño técnico en su cometido –esto es, para el logro de determinados objetivos de bien común (inflación controlada⁴¹ y estabilidad financiera⁴²) que requieren

⁴¹ La *inflación* disminuye el bienestar de la población, por su efecto adverso en el crecimiento y, por ende, en el ingreso de los hogares como por la manera en que puede afectar el valor de esos ingresos, sobre todo de las personas más vulnerables. Especialmente, cuando la inflación es alta y volátil, ella puede generar múltiples costos, en eficiencia y en equidad. Por una parte, perjudica el crecimiento, al reducir la productividad (menos eficiencia en la asignación de recursos) e introducir incertidumbre (lo que afecta la inversión y el desarrollo de los mercados financieros). Y, además, es regresiva, ya que afecta más a las personas de menores ingresos, que consumen un mayor porcentaje de su ingreso y tienen menor acceso al mercado financiero. Al respecto, véase DE GREGORIO (2012); ALBANESI (2007); EASTERLY & FISCHER (2001).

⁴² El resguardo de la *estabilidad financiera* es fundamental para reducir el impacto real en la economía, recuperar el crecimiento económico y evitar caer en prolongadas recesiones que

el uso de conocimientos e instrumentos muy especializados y sofisticados, cuya relevancia y beneficio son innegables, sobre todo en el mediano y largo plazo—, al someterlos a un juicio de carácter eminentemente político y que suele ponderar consideraciones de más corto plazo.

En línea con lo anterior, la legislación comparada que se revisó para este trabajo, excluye, en la práctica, en forma unánime, a las autoridades de bancos centrales de las acusaciones constitucionales, con la sola salvedad del caso mexicano.

En este sentido, como señala Humberto Nogueira, la exigencia de autonomía para los bancos centrales encuentra justificación en la experiencia comparada en el ámbito mundial, donde se ha podido evidenciar que el grado de independencia de los bancos centrales incide de manera decisiva en su capacidad para el logro de sus objetivos, evitando que los esfuerzos del Banco Central se vean entorpecidos o anulados por el gobierno, en detrimento de la estabilidad de los precios y del valor de la moneda⁴³.

Con todo, cabe hacer presente que lo anterior no debe significar, en caso alguno, que los directivos de los bancos centrales queden exentos de control o responsabilidad, sino muy por el contrario. Sin perjuicio de contar con un régimen especial de remoción en caso de cometer actos u omisiones contrarios a la ley, los bancos centrales deben estar sujetos, además, a exigencias de transparencia, información, control y auditoría externa que entreguen al público y la ciudadanía información suficiente acerca del cumplimiento de sus funciones.

En el caso chileno se puede sostener que las condiciones descritas en el párrafo precedente se cumplen nitidamente en virtud de los procedimientos de destitución regulados en los arts. 14 a 17 de la LOC BCCh y de los mecanismos de *accountability* previstos en los arts. 4º, 22 n.º 4, 79 y 80 del mismo cuerpo legal, sumado a todas las demás políticas y medidas de transparencia y control implementadas por el Consejo del Banco.

Por consiguiente, el que los consejeros del Banco Central de Chile no puedan ser acusados constitucionalmente, no implica que sean irresponsa-

provocan desempleo y empobrecen al país afectando en especial a las personas más vulnerables. La experiencia histórica demuestra que las crisis financieras son las que más daño producen, debido a que hacen más lenta y difícil la recuperación de la inversión, el empleo y la confianza de los agentes económicos. Según algunos estudios —e. g.: Sanhueza (1999)— los costos que han debido pagar los países para solucionar sus crisis financieras han sido cuantiosos, fluctuando entre 10% y 55% del PIB. En el caso concreto de Chile, la crisis financiera gatillada en 1982 tuvo un profundo impacto, con una caída en el PIB ese solo año del 11%; estimándose que el costo total de sanear el sistema financiero habría sido el equivalente al 35,2% del PIB, op. cit.; mientras que la tasa de desempleo se habría elevado muy por sobre el 20%, Meller (1990).

⁴³ NOGUEIRA (2014), p. 442.

bles o que no rindan cuentas a nadie, pues la propia LOC que rige al Banco provee las reglas y procedimientos para asegurar el correcto y responsable desempeño de los miembros del Consejo, contemplando para ello la intervención del Poder Judicial, el Presidente de la República y el Senado. De esta manera el ordenamiento jurídico consagra, respecto de las autoridades del instituto emisor, un legítimo y eficiente sistema de controles y contrapesos propio de un Estado de derecho democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBANESI, Stefania (2007). "Inflation and Inequality". *Journal of Monetary Economics*. vol. 54, issue 4. Rochester, New York.
- CARRASCO, Camilo (2009). *Banco Central de Chile 1925-1964: una historia institucional*. Santiago: Serie Banca Central análisis y políticas económicas n.º 14.
- CEA EGAÑA, José Luis (2016). *Derecho constitucional chileno*. Santiago: Ediciones UC, tomo IV.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN, sesiones 340-341, 346-347, 353-354, 403, 409 y 417, entre el 15 de marzo de 1978 y el 5 de octubre de 1978.
- DE GREGORIO, José (2012). *Macroeconomía. Teoría y política*. Santiago, Pearson-Educación.
- DINCER, N. Nergiz & Barry EICHENGREEN (2014). "Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures". *International Journal of Central Banking*, issue 10. Frankfurt am Main.
- EASTERLY, William & Stanley FISCHER (2001) "Inflation and the Poor". *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 33, No. 2. Ohio.
- ENNSER-JEDENASTIK, Laurenz (2013). *Party Politics and the Survival of Central Bank Governors*. Vienna: University of Vienna, Department of Government.
- ESCUDERO, María Cristina y Ricardo GAMBOA (2017). "Análisis institucional comparado de las relaciones Ejecutivo-Legislativo: Estudio en el marco del proceso constituyente chileno". Disponible en <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/441> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2021].
- LOVEMAN, Brian y Elizabeth LIRA (2000). *Las acusaciones constitucionales en Chile: Una perspectiva histórica*. Santiago: Flacso, Serie Historia.
- MARCEL, Mario (2017). "Constitucionalismo económico y la autonomía institucional del Banco Central de Chile". *Documentos de Política Económica*, n.º 62. Santiago.
- MELLER, Patricio (1990). "Revisión del proceso de ajuste chileno de la década del 80". *Colección Estudio Cieplan*, n.º 30. Santiago.

- MOLINA GUAITA, Hernán (2010). *Derecho constitucional*. 10ª ed. Santiago: Legal Publishing.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2013). *Derecho constitucional chileno*. Santiago: Legal Publishing, tomo II.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2014). *Derecho constitucional chileno*. Santiago: Legal Publishing, tomo III.
- ORTIZ, Guillermo (2009). *Issues in the Governance of Central Banks*. Basel: Bank for International Settlements.
- SANHUEZA, Gonzalo (1999). "La crisis financiera de los años ochenta en Chile. Análisis de sus soluciones y su costo". *Revista Economía Chilena*, vol. 2. Santiago.
- SASSO, Marcello (2014). *La acusación constitucional, su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile*, tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Santiago: Universidad de Chile.
- SUTRISNA ARTHA, Kadek Dian Jakob DE HAAN (2015) "Financial Crises and the Dismissal of Central Bank Governors: New Evidence". *International Journal of Finance & Economics*, vol. 20, No. 1. St Louis / Santa Cruz, USA.
- VARGAS, Andrea (2018). *La acusación constitucional en el sistema político*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- ZÚÑIGA, Francisco (2003). "Responsabilidad constitucional de intendentes y gobernadores en la acusación en juicio político". *Revista de Derecho Público*, vol. 65. Santiago.
- ZÚÑIGA, Francisco y Francisco VEGA (2005). *El control político de la Cámara de Diputados en la reforma constitucional, artículo contenido en el libro La Constitución Reformada de 2005*. Santiago: Librotecnia.

Fuentes constitucionales comparadas

- Basic Law for the Federal Republic of Germany, article 88, Bundesbank.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Tratado de la Unión Europea (TUE).
- Constitución de Filipinas, artículo XII, sección 20.
- Constitución de la República de Singapur, Arts. 22B, sección (5) y 142, sección (4).
- Constitución de la República portuguesa, artículo 102.
- Constitución Política de Colombia, título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, capítulo 6 de la Banca Central.
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil, capítulo II, seção I, artigo 164.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28.
- Constitución Política del Perú, arts. 83 a 87.

Constitution of Finland, sec. 91.

Constitution of the Republic of South Africa, Article 223.

Constitution of the Kingdom of Norway, art. 120 a.

Czech Republic's Constitution of 1993, art 98.

Federal Constitution of the Swiss Confederation, art. 99.

Instrument of Government (Cosntitution) of Sweden.

Fuentes legales comparadas

Act No. 6/1993 Coll., on the Czech National Bank. Czech Republic.

Act on the Central Bank of Iceland, 2019. Iceland.

Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) Charter. Pilipinas.

Bank of Canada Act. Canada.

Bank of England Act, 1998I. England.

Bank of Korea (BoK) Act of 2018. South Korea.

Bank of Thailand Act. Thailand.

Bundesbank Act, 1992. Germany.

Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y Banco Central Europeo. Unión Europea.

Estatutos del Banco de Francia. Francia.

Federal Act on the Swiss National Bank. Swiss.

Federal Reserve Act. United State.

Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. España.

Ley del Banco de México, de 1993. México.

Ley N° 4,595, Sistema Financiero Nacional de Brasil. Brasil.

Ley n.° 31 del 29 de diciembre de 1991, Banco Central de Colombia. Colombia.

Ley No. 214/1998 Act On The Bank Of Finland and Act No. 252/2000, About Rules of Procedure of the Parliamentary Supervisory Council (Psc) Finland.

Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú. Perú.

Ley Orgánica del Banco de Portugal. Portugal.

Monetary Authority of Singapore (MAS) Act. Singapur.

National Bank of Denmark Act, 1936 Denmark.

Norges Bank. Central Bank Act Norges.

Reserve Bank of Australia Act 1959. Australia.

Reserve Bank of New Zealand Act 1989. New Zeland.

The Riksbank Act (Sweden). Sweden.

South African Reserve Bank Act of 1989. South African.