Modifica la Carta Fundamental con el objeto de hacer procedente la acusación constitucional en contra de los Superintendentes
Boletín N°11402-07

Considerando:

1. Que el presente proyecto tiene por objeto modificar la Carta Fundamental, en la sección relativa a las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, a fin de incluir dentro de las autoridades que son susceptibles de acusación constitucional a los Superintendentes, particularmente, por la causal de notable abandono de sus deberes.

   Lo anterior tiene como fundamentos la propia naturaleza del juicio constitucional, la ausencia de mecanismos de control efectivos respecto de las actuaciones de estas autoridades y la necesidad de establecer frenos y contrapesos adecuados para el ejercicio de sus funciones.

2. Que en cuanto a la naturaleza del juicio constitucional, se puede señalar que éste se encuentra establecido hoy en el Art 52 Nº 2 de nuestra Constitución Política, en adelante indistintamente CPR, y en el Art 53 Nº 1, dentro de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado respectivamente. Así, corresponde a la Cámara declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de determinadas autoridades. Por otra parte, corresponde al Senado conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo a lo anteriormente dicho.

   La acusación constitucional se ha definido como "un juicio en que se juzga a las más altas autoridades del Estado por delitos, infracciones o abusos de poder expresamente contemplados en la Constitución y que tiene por objeto, por una parte, establecer tanto la efectividad de tales infracciones como la culpabilidad o inocencia de la autoridad acusada, y por la otra, hacer efectiva su responsabilidad constitucional mediante la destitución del infractor y su inhabilitación para ejercer toda otra función de carácter público por el término de cinco años"[1]

   Es un principio claramente asentado en nuestro ordenamiento jurídico el que todo órgano público que actúe fuera del ámbito legal autorizado, debe ser responsable. Esto resulta claro además a la luz del artículo 6º de nuestra Constitución Política de la República, el cual establece que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y más adelante preceptúa que la infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley. En este mismo sentido se ha señalado que "es un principio fundamental del gobierno representativo, que toda persona que ejerce una función pública es responsable del mal uso que haga de las facultades que la ley pone en sus manos"[2].

[1] Bronfman, Alan y otros. El Congreso Nacional: estudio constitucional, legal y reglamentario CEAL. 1993.
[2] ESTÉVEZ GAZMURRI, Carlos, *Elementos de Derecho Constitucional chileno* (Santiago, 1949), p. 197.

La irresponsabilidad de los órganos públicos y sus titulares es una idea que ya ha sido latamente superada desde el término de los regímenes absolutistas del siglo XVIII. En efecto, ya desde la Revolución francesa existe una idea de someter el Poder sistemáticamente a un juicio en el que cualquier ciudadano puede exigirle cumplidamente justificaciones de su comportamiento ante el Derecho. En esta época se afianzan y toman especial relevancia principios tan fundamentales en los ordenamientos jurídicos actuales como lo son el principio de legalidad y el principio de la libertad. Por el primero, el principio de legalidad, se entiende que todo el poder deviene de la Ley, y no es más que la Ley quien otorga el poder a la autoridad. En palabras de García de Enterría: "La Ley otorga y a la vez limita la autoridad de los agentes, que, como tales, son sólo servidores de la Ley". Por el segundo, esto es, el principio de la libertad en el ámbito del derecho administrativo, se comprende un derecho público subjetivo, que se configura en un derecho a la legalidad, un derecho a oponerse a la opresión que no venga en nombre de la Ley[3].

De esta forma, la actividad de los órganos del Estado se encuentra sometida a un estricto control que provendrá de varios sujetos. Así existirá un control administrativo, el que ejerce la propia Administración sobre sí, ya sea a través de sus propios órganos (como contralorías internas, departamentos de control, fiscalías) o bien a través de la Contraloría General de la República. Por otra parte, existirá un control jurisdiccional, constituido por el control que ejercen los Tribunales de Justicia sobre los actos de la Administración del Estado. Finalmente, existirá un tercer control, proveniente de otro Poder del Estado, cual es el Poder Legislativo, y al cual se le ha denominado por algunos, control político[4].

Debemos distinguir dos tipos de control que ejerce el Congreso Nacional: el primero consiste en la fiscalización que ejerce la Cámara de Diputados sobre los actos de gobierno a través de acuerdos, solicitud de determinados antecedentes, citaciones a Ministros y la creación de comisiones investigadoras especiales (artículo 52 N°1 CPR). El segundo consiste en un procedimiento constituido por una acusación constitucional efectuada por la Cámara de Diputados y dirigida al Senado para que éste la conozca y resuelva como jurado (artículo 52 N°2 CPR).

La acusación constitucional se dirige contra distintas autoridades del Estado, particularmente contra el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los magistrados de los tribunales superiores de justicia, el Contralor General de la República, los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis[5].

---

[3] Párrafo redactado siguiendo GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativo*s), en Conferencia pronunciada por el autor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, 1962, p. 161.

[4] BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General* (Santiago, 2011), pp. 380-381.

Ahora bien, las causales por las cuales procede la acusación van variando dependiendo del tipo de autoridad. Así por ejemplo, los Ministros de Estado son susceptibles de este juicio por "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" (Art. 52, N° 2, letra b) CPR), y en lo que interesa a este proyecto, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y el Contralor General de la República, son acusables por "notable abandono de sus deberes" (Art. 52, N°2 letra c)).

En consecuencia, como se ha señalado, el juicio constitucional tiene por objeto juzgar a altas autoridades del Estado por determinadas causales establecidas en la Carta Fundamental, a fin de que previo al procedimiento que de por acreditada la causal, se destituya al infractor y se le sancione con la inhabilidad antes señalada.

En tales términos, la naturaleza del juicio constitucional es la de hacer efectiva la responsabilidad de quienes, no tienen un superior jerárquico (como el Contralor General de la República), o bien, teniéndolo (como los Ministros, delegados presidenciales regionales o provinciales) tienen funciones de gobierno, y en su caso, de administración, tan relevantes que deben ser objeto de control por parte del Congreso Nacional.

Los Superintendentes ostentan esta calidad de ser una alta autoridad del Estado, ya que la ley les ha entregado de forma autónoma determinadas potestades públicas, cuyo control es limitado, o bien inexistente. En este sentido, las Superintendencias tienen por función regular y fiscalizar determinados ámbitos del derecho administrativo especial, impartiendo instrucciones a los particulares sujetos a su fiscalización, y en su caso, aplicando sanciones ante el incumplimiento, por lo que el uso (o no uso) de sus potestades puede tener impactos sustanciales en el sector que están llamadas a regular.

A mayor abundamiento, la gran mayoría de estas potestades son de carácter discrecional, es decir, su aplicación dependerá de la evaluación del mérito, oportunidad o conveniencia de quien tiene que tomar esta decisión, la cual es realizada por la persona natural que ostenta el cargo de Jefe Superior, en este caso, el Superintendente. De esta manera, el control que se puede ejercer respecto de estas potestades discrecionales es más dificultoso que el que se puede efectuar en relación a una potestad reglada, en donde la aplicación o no de una determinada potestad dependerá de si se cumplen los requisitos que exige la ley para su procedencia, en caso contrario, se estará al examen de mérito, oportunidad y conveniencia anteriormente referido.
Asimismo, las Superintendencias se han establecido bajo la forma de organización administrativa de la descentralización[6], puesto que la ley les ha otorgado personalidad

[5] Cabe señalar que también el Fiscal Nacional y los fiscales regionales son susceptibles de ser removidos de sus cargos, previo procedimiento que conoce la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, o de la Cámara de Diputados (artículo 89 CPR).
[6] La descentralización administrativa es aquel sistema en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central. Concepto extraído de Aylwin, Patricio, y Azócar, Eduardo, Derecho Administrativo, Ed. Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1995, p. 161.

jurídica y patrimonio propio. Lo anterior se basa en el principio de tutela o supervigilancia, el cual implica una relación no jerárquica del órgano descentralizado respecto de la autoridad administrativa superior de nuestro país, que es el Presidente de la República (Art. 24 de la CPR).

En este sentido, ello implica que la ley que crea el órgano descentralizado debe determinar cuáles competencias están sometidas a un control por parte del superior jerárquico; y en aquellas en que nada se dice, no existirá un control jerárquico de estas potestades[7]. En el caso de las Superintendencias, los controles de quien ostenta la tutela o supervigilancia (el Presidente de la República) son más bien limitados, lo que degrada a tal punto el principio de unidad de la administración, que en realidad en algunos casos se transforman en órganos autónomos (de hecho, y como se verá, algunas leyes expresamente señalan que son órganos autónomos). En consecuencia, siendo órganos autónomos, podrían estar al mismo nivel que la Contraloría General de la República, o la Fiscalía, pero no son susceptibles de los mismos procedimientos constitucionales.

Finalmente, en lo relativo a la designación de los Superintendentes, ésta es efectuada generalmente por el Presidente de la República, compartiendo en este caso esta característica respecto a los Ministros de Estado y delegados presidenciales regionales y provinciales (que sí son objeto de juicio constitucional). Asimismo, están afectos al Sistema de Alta Dirección Pública. En otros términos, su tratamiento legal es la de ser altas autoridades del Estado.

Todas las razones anteriormente mencionadas llevan a concluir que los Superintendentes deben ser objeto del juicio constitucional.

3. Luego, otro fundamento de esta moción descansa en la ausencia de mecanismos de control efectivos respecto de las actuaciones de estas autoridades. En efecto, existen críticas a la forma en que se han establecido estas Superintendencias, puesto que se inhibe del control que tiene la Contraloría General de la República sobre éstas.

   Como sostiene la doctrina, “en diversas ocasiones la legislación que regula la creación y atribuciones de las superintendencias las excluye de la fiscalización de la Contraloría General de la República (en adelante, "CGR"), con la sola excepción del examen de sus cuentas de entradas y gastos[8]. De esta forma, el legislador limita las funciones fiscalizadoras encargadas directa y expresamente por el constituyente a la CGR en el artículo 98 de la CP. Destaca entre ellas "el control de legalidad de los actos de la Administración", de la cual las superintendencias forman parte, aún cuando se trate de entes descentralizados. Este vicio es evidente, y así ha sido reconocido por el propio Tribunal Constitucional, quién con ocasión del control de constitucionalidad de la ley que creaba la Superintendencia de Instituciones de Salud Provisional, declaró que "*al*

[7] En este sentido, Ob. Cit. (4), p. 311 – 313.
[8] Véase el artículo 11 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 3 de 1997 del Ministerio de Hacienda, Ley General de Bancos; el artículo 25 del Decreto Ley N° 3538 de 1980, y el artículo 7º inciso 3º de la Ley Nº 18.175 de 1982.

circunscribir el texto legal en examen, la actividad del organismo contralor "exclusivamente" al análisis de las cuentas de entradas y gastos, vulnera la Constitución pues ha contemplado solamente una de las actividades y funciones que el constituyente de 1980 señaló como aquellas a ser cumplidas por Contraloría General de la República, omitiéndose entre otras la principal de ellas consistente en el ejercicio del control de la legalidad que efectúa el Contralor General a través de la "Toma de razón" de los decretos y resoluciones de los organismos y servicios que forman la administración del Estado"[9].

Un criterio similar se observa en el control de constitucionalidad de la ley que creaba la Superintendencia de Pensiones. Nuevamente el legislador intentó restringir las facultades fiscalizadoras de la CGR, tal como lo había hecho en el caso de otras superintendencias, y el Tribunal Constitucional (en adelante, el "TC") insistió en que tal limitación sólo era constitucional si se interpretaba de forma de no excluir el control de legalidad general consagrado en el artículo 98 de la CP[10]"[11].

Las superintendencias existentes están reguladas por distintos cuerpos legales, teniendo en su estructura superior (Superintendente) una regulación similar. A continuación se hará una breve referencia a cada una de ellas, indicando el cuerpo normativo que las crea y regula, su organización, y si es que está sometida o no al control, total o parcial, de la Contraloría General de la República[12]:

a) Superintendencia de Educación:

La Superintendencia de Educación fue creada y se encuentra regulada por la Ley N° 20.529, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización.

Está definida en su artículo 47 como un "servicio público funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación". Agrega el inciso segundo que "La Superintendencia constituye una institución fiscalizadora en los términos del decreto ley Nº 3.551, de 1981, y estará afecta al Sistema de Alta Dirección Pública."

---

[9] Tribunal Constitucional (1990) rol Nº 92, considerando séptimo.

[10] Tribunal Constitucional (2008) rol Nº 1032, considerando decimosexto y decimoséptimo.
El TC consolidó su doctrina en este punto con ocasión del fallo N° 1.051, de fecha 11 de julio de 2008, donde señaló que el texto legal que parecía restringir el control de la CGR sobre el Consejo para la Transparencia era constitucional en el entendido que se interpretara de forma de dejar incólume el control amplio de legalidad consagrado en el artículo 98 de la CP. Tribunal Constitucional (2008) rol Nº 1051, considerando trigesimotercero y trigesimocuarto.

[11] Díaz de Valdés J., José Manuel, Anomalías constitucionales de las Superintendencia: un diagnóstico, Estudios constitucionales v.8 n.1 Santiago, 2010.

[12] Extraído principalmente de la Referencia denominada "Principales atribuciones de superintendencias y Unidad de Análisis Financiero y sanciones que pueden aplicar" de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Conforme con el artículo 48 de la ley el objeto de la Superintendencia es “fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, en adelante ‘la normativa educacional’. Asimismo, fiscalizará la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal y, respecto de los sostenedores de los establecimientos particulares pagados, fiscalizará la referida legalidad sólo en caso de denuncia. Además, proporcionará información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atenderá las denuncias y reclamos de éstos, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda.”.

Respecto a su organización, el artículo 99 prescribe: “Un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, con el título de Superintendente de Educación, será el Jefe Superior de la Superintendencia y tendrá la representación judicial y extrajudicial de la misma.”.

Finalmente, en lo relativo a su control, el artículo 109 prescribe: “La Superintendencia estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República en lo que concierne al examen de las cuentas de entradas y gastos”.

b) Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF):

La SBIF se encuentra regulada por el DFL N°3 de 1997 del Ministerio de Hacienda que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la ley general de bancos y de otros cuerpos legales que se indican, definiéndose en su artículo 1° como “una institución autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida, que se regirá por la presente ley y se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda”.

Conforme con el artículo 2º a dicha Superintendencia le corresponde la fiscalización, del Banco del Estado, de las empresas bancarias, cualquiera que sea su naturaleza y de las entidades financieras cuyo control no esté encomendado por la ley a otra institución. También fiscaliza las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar, siempre que dichos sistemas importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público o ciertos sectores o grupos específicos de él.

En cuanto a su organización, el artículo 3° prescribe que “Un funcionario con el título de Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras será el jefe superior de la Superintendencia. El Superintendente será nombrado por el Presidente de la República”.

En lo relativo a su control, el artículo 11 prescribe: “La Superintendencia estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República exclusivamente en lo que concierne al examen de las cuentas de sus gastos”.

c) Superintendencia de Casinos de Juego:

Se encuentra regulada en la Ley N° 19.995 que “Establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego”. Su artículo 35 la define como “organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se regirá por esta ley y sus reglamentos, la cual se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Hacienda. Esta Superintendencia constituye un servicio público de aquéllos regidos por el Sistema de Alta Dirección Pública, establecido en la ley Nº19.882”. Su inciso segundo indica que “Estará a cargo de un Superintendente”.

Conforme con el artículo 36 a esta Superintendencia le corresponde “supervigilar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas para la instalación, administración y explotación de los casinos de juego que operen en el país.”

Respecto a su organización, el artículo 40 prescribe que “El Superintendente de Casinos de Juego será un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República y designado por éste. Será el jefe superior del Servicio, tendrá la representación judicial y extrajudicial del mismo, y las demás funciones y atribuciones que establezca la ley. El Superintendente tendrá la calidad de alto directivo público, de conformidad con las normas pertinentes de la ley Nº 19.882”.

d) Superintendencia de Medio Ambiente:

Se encuentra regulada en la Ley N° 20.417, en cuyo artículo segundo se crea la Superintendencia de Medio Ambiente y se fija su ley orgánica.

El artículo 1° define a la Superintendencia como un “servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente. La Superintendencia constituye una institución fiscalizadora en los términos del decreto ley Nº 3.551, de 1981, estará afecta al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en la ley Nº 19.882 y estará sometida al decreto ley Nº 1.263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado”.

A continuación, el artículo 2 indica que el objeto de esta Superintendencia es “ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.”.

De conformidad al artículo 4, “el Superintendente de Medio Ambiente, quien será el Jefe de Servicio, será nombrado por el Presidente de la República de conformidad a lo establecido en la ley Nº 19.882”.

En esta materia el artículo 15 prescribe que "la Superintendencia estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República".

e) Superintendencia de Pensiones:

Se encuentra regulada en el DFL N° 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que establece el estatuto orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, su organización y atribuciones.

Su artículo 1° la define como una "institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social"

De conformidad al artículo 2º a esta entidad le corresponde, en calidad de autoridad técnica, la supervigilancia y control de las Administradoras de Fondos de Pensiones en los órdenes financieros, actuarial, jurídico y administrativo.

En lo relativo a su organización el artículo 4° señala que "un funcionario con el título de Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones es el Jefe Superior de la Superintendencia y tiene la representación legal, judicial y extrajudicial de la misma. El Superintendente será nombrado por el Presidente de la República, siendo de su exclusiva confianza".

Finalmente, el inciso final del artículo 1° señala "La Superintendencia estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República exclusivamente en lo que concierne al examen de las cuentas de sus entradas y gastos".

f) Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento:

Está regulada por la ley N° 20.720 que sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo.

El artículo 331 indica: "Créase una persona jurídica denominada Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, como un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, en adelante la Superintendencia. La Superintendencia será una institución autónoma, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y se regirá por esta ley […].La Superintendencia tendrá, para todos los efectos legales, el carácter de institución fiscalizadora de acuerdo a lo dispuesto en el decreto ley Nº 3.551, de 1981, y su legislación complementaria, y estará afecta al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en la ley Nº 19.882".

De conformidad a su artículo 332, “corresponderá a la Superintendencia supervigilar y fiscalizar las actuaciones de los Veedores, Liquidadores, Martilleros Concursales, administradores de la continuación de las actividades económicas del deudor, asesores económicos de insolvencia y, en general, de toda persona que por ley quede sujeta a su supervigilancia y fiscalización”.

En cuanto a su organización, el artículo 334 prescribe “Un funcionario, con el título de Superintendente de Insolvencia y Reemprendimiento, será el Jefe Superior de la Superintendencia y su representante legal. Tendrá a su cargo el cumplimiento de las funciones y atribuciones que la ley le encomienda y las que correspondan a este organismo. El Superintendente será nombrado por el Presidente de la República de conformidad con las normas del Sistema de Alta Dirección Pública de la ley Nº 19.882”.

g) Superintendencia de Salud:

Se encuentra regulada en el DFL N° 1 de 2006 del Ministerio de Salud que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469.

El artículo 106 indica “Créase la Superintendencia de Salud, en adelante "la Superintendencia", organismo funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se regirá por esta ley y su reglamento, y se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Salud. […]. La Superintendencia estará afecta al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en la ley N°19.882.

Conforme con el artículo 107, a esta Superintendencia le corresponde “supervigilar y controlar a las instituciones de salud previsional, en los términos que señale este Capítulo, el Libro III de esta Ley y las demás disposiciones legales que sean aplicables, y velar por el cumplimiento de las obligaciones que les imponga la ley en relación a las Garantías Explícitas en Salud, los contratos de salud, las leyes y los reglamentos que las rigen.”.

En cuanto a su organización, el artículo 109 señala “Un funcionario nombrado por el Presidente de la República en conformidad a lo establecido en la ley Nº 19.882, con el título de Superintendente de Salud, será el Jefe Superior de la Superintendencia, y tendrá la representación judicial y extrajudicial de la misma”.

Finalmente, el artículo 129 señala “La Superintendencia tendrá, para todos los efectos legales, el carácter de institución fiscalizadora, en los términos del Título I del decreto ley N° 3.551, de 1981”.

h) Superintendencia de Seguridad Social:

Está regulada en la Ley N° 16.395, que la define en su artículo 1° como “un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio

propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. La Superintendencia tendrá, para todos los efectos legales, el carácter de institución fiscalizadora, en los términos del Título I del decreto ley N° 3.551, de 1981. La Superintendencia constituirá un servicio público de aquellos regidos por el Sistema de Alta Dirección Pública, establecido en el Título VI de la ley N° 19.882".

Finalmente el inciso final del artículo 1° señala que "Corresponderá a la Superintendencia la supervigilancia y fiscalización de los regímenes de seguridad social y de protección social, como asimismo de las instituciones que los administren, dentro de la esfera de su competencia y en conformidad a la ley".

En cuanto a su organización, el artículo 4° prescribe que "Un funcionario con el título de Superintendente de Seguridad Social es el Jefe Superior de la Superintendencia y tiene la representación legal, judicial y extrajudicial de la misma. El Superintendente de Seguridad Social será nombrado por el Presidente de la República de conformidad a lo establecido en el Título VI de la ley N° 19.882".

i) Superintendencia de Servicios Sanitarios:

Está regulada en la ley N° 18.902, estableciéndose en su artículo 1° lo siguiente: "Créase la Superintendencia de Servicios Sanitarios como un servicio funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Obras Públicas".

Conforme con el artículo 2º corresponde a esta Superintendencia la fiscalización de los prestadores de servicios sanitarios, del cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y el control de los residuos líquidos industriales que se encuentren vinculados a las prestaciones o servicios de las empresas sanitarias, pudiendo al efecto, de oficio o a petición de cualquier interesado, inspeccionar las obras de infraestructura sanitaria que se efectúen por las prestadoras, tomando conocimiento de los estudios que le sirven de base.

En cuanto a su organización, el artículo 3° prescribe que "Un funcionario con el título de Superintendente de Servicios Sanitarios será el jefe superior del Servicio, tendrá las funciones y atribuciones que la ley le otorgue y las que corresponden a los jefes de servicio, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado".

j) Superintendencia de Valores y Seguros:

Se encuentra regulada en el Decreto Ley N° 3538 que crea la Superintendencia de Valores y Seguros. Su artículo 1° señala "Créase la Superintendencia de Valores y Seguros, que se regirá por la presente ley, institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda".

Según el artículo 3º del DL Nº 3.538 a la Superintendencia de Valores y Seguros le corresponde la fiscalización de: a) Las personas que emitan o intermedien valores de oferta pública; b) Las bolsas de valores mobiliarios y las operaciones bursátiles; c) Las asociaciones de agentes de valores y las operaciones sobre valores que éstos realicen; d) Los fondos mutuos y las sociedades que los administren; e) Las sociedades anónimas y las en comandita por acciones que la ley sujeta a su vigilancia; f) Las empresas dedicadas al comercio de asegurar y reasegurar, cualquiera sea su naturaleza y los negocios de éstas, y g) Cualquiera otra entidad o persona natural o jurídica que la presente ley u otras leyes así le encomienden.

En cuanto a su organización, el artículo 7 señala que "Un funcionario con el título de Superintendente de Valores y Seguros es el jefe superior de la Superintendencia y tiene la representación legal, judicial y extrajudicial de la misma. El Superintendente será nombrado por el Presidente de la República, siendo de su exclusiva confianza".

En cuanto a su control por parte de la Contraloría, el artículo 25 señala "La Superintendencia estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República exclusivamente en lo que concierne al examen de las cuentas de sus entradas y gastos".

k) Superintendencias de Electricidad y Combustibles:

Está regulada en la ley N° 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Su artículo 1° señala "Créase la Superintendencia de Electricidad y Combustibles como un servicio funcionalmente descentralizado, que se relacionará con el Gobierno por intermedio del Ministerio de Energía, en adelante el Ministerio".

Conforme con el artículo 2º el objeto de la Superintendencia es "fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad, para verificar que la calidad de los servicios que se presten a los usuarios sea la señalada en dichas disposiciones y normas técnicas, y que las antes citadas operaciones y el uso de los recursos energéticos no constituyan peligro para las personas o cosas.".

En cuanto a su organización el artículo 4° prescribe "Un funcionario con el título de Superintendente de Electricidad y Combustibles será el jefe superior de la Superintendencia y tendrá la representación legal, judicial y extrajudicial de la misma. El Superintendente será nombrado por el Presidente de la República, siendo de su exclusiva confianza".

En cuanto a su control por parte de la Contraloría General, su artículo 24 señala que "la Superintendencia de Electricidad y Combustibles estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la ley N° 10.336".

Como se puede observar de las normas transcritas, la regulación de las Superintendencias es bastante similar, existiendo en términos generales una exclusiva confianza con el Presidente de la República, y un limitado control por parte de la Contraloría. Asimismo, el objeto que tiene cada Superintendencia es amplio, regulando y fiscalizando sectores relevantes del país. De este modo, se ratifica lo señalado en torno a la ausencia de mecanismos de control efectivos respecto de las actuaciones de estas autoridades.

4. Que todo lo anteriormente señalado lleva a concluir que es necesario establecer frenos y contrapesos adecuados para el ejercicio de las funciones de los Superintendentes, ya que, tanto en lo relativo a su regulación, como en su actuación práctica, son órganos que gozan de una autonomía tal que deben ser considerados dentro de aquellos sujetos susceptibles del juicio constitucional.

   En efecto, según las potestades que tienen, la relevancia de los sectores que regulan, su designación, controles, y otros elementos aquí señalados, no podría entenderse que por ejemplo, sea objeto de acusación constitucional un delegado presidencial regional o provincial y no lo sea un Superintendente.

   A su vez, si es que la fiscalización de la Contraloría General se encuentra en muchos casos limitada, es posible señalar que pueden estar los Superintendentes al mismo nivel que el propio Contralor. Lo anterior por cuanto, si es que la Contraloría General es la que tiene la competencia general de control en materia administrativa, y las Superintendencias lo tienen en términos específicos respecto de cada uno de los sectores que regulan, deben estar a la misma altura en lo que respecta a sus frenos y contrapesos.

   En específico el freno y contrapeso que se quiere establecer es el control del Congreso Nacional a través del juicio constitucional, sin perjuicio de las restantes facultades que ya tiene este Poder del Estado en relación con las Superintendencias (artículo 52, n°1 CPR).

5. Que la presente reforma se fundamenta en la necesidad de aumentar los controles sobre los Superintendentes, por cuanto la legislación ha ido continuando creando estos órganos, sin establecer mecanismos de frenos y contrapesos adecuados a las potestades autónomas que se le otorgan.

   Asimismo, las formas de designación y la exclusiva confianza respecto del Presidente de la República generar que los Superintendentes puedan ser considerados como altas autoridades del Estado, razón por la cual no pueden quedar exentas del juicio constitucional; en tal sentido, autoridades que tienen a lo menos un campo de atribuciones más restringido desde el punto de vista territorial (como los delegados presidenciales regionales y provinciales) sí están sujetos a dicho procedimiento mientras que los Superintendentes no, lo que genera inconsistencias desde el punto de vista del control político.

Finalmente, en algunos casos la propia ley exime a la Superintendencias de la fiscalización de la Contraloría, razón por la cual dependen, única y exclusivamente del Presidente de la República; incluso más allá, en aquellos casos en que sí existe fiscalización de la Contraloría, ésta no puede extenderse a un control del mérito, oportunidad y conveniencia en el ejercicio de sus atribuciones, muchas de las cuales son potestades discrecionales, por lo que debe ser objeto de control por parte de algún órgano, que en este caso sería el Congreso Nacional.

POR TANTO:

Los diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo único.- Modifíquese el artículo 52 de la Constitución Política de la República en el siguiente sentido:

1. Agréguese en la letra c) de su numeral 2) a continuación de la frase “tribunales superiores de justicia” la siguiente frase: “de los Superintendentes”.

ALEJANDRA SEPÚLVEDA ÓRBENES
Diputada