

Oficio N° 141 -2015

INFORME PROYECTO DE LEY 51-2015

Antecedente: **Boletín N° 9015-05.**

Santiago, 23 de diciembre de 2015.

Mediante Oficio N° H/08, recibido el 17 de diciembre de 2015, el Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado, don Andrés Zaldívar Larraín, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77, incisos 2° y siguientes de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que crea la Comisión de Valores y Seguros (Boletín N° 9015-05).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día de hoy, presidida por el suscrito y con la asistencia de los ministros señores Milton Juica Arancibia, Hugo Dolmestch Urrea, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Pedro Pierry Arrau, Carlos Kunsemüller Lobenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa María Maggi Ducommun, Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha, y Ricardo Blanco Herrera, señora Gloria Ana Chevesich, señor Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez, señores Carlos Cerda Fernández, Manuel Valderrama Rebolledo y Jorge Dahm Oyarzún, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL SEÑOR PRESIDENTE
ANDRÉS ZALDÍVAR LARRAÍN
COMISIÓN DE HACIENDA
H. SENADO
VALPARAÍSO**

“Santiago, veintitrés de diciembre de dos mil quince.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N° H/08, recibido el 17 de diciembre de 2015, el Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado, don Andrés Zaldívar Larraín, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77, incisos 2° y siguientes de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que crea la Comisión de Valores y Seguros (Boletín N° 9015-05);

Segundo: Que la iniciativa en consulta fue informada con anterioridad por esta Corte, con fecha 12 de septiembre de 2013, a través del Oficio N° 114-2013 y, de acuerdo al Mensaje, pretende establecer una nueva institucionalidad, la Comisión de Valores y Seguros (CVS) como la entidad encargada de la supervisión de los mercados de valores y seguros, transformando la actual Superintendencia en una Comisión de Valores y Seguros. Asimismo, tiene por objeto introducir avances significativos en materia de gobierno corporativo, procesos regulatorios y sancionatorios conforme a los mejores estándares y recomendaciones internacionales.

El proyecto indica que los mercados de valores y seguros han experimentado una acelerada transformación a nivel mundial durante las últimas décadas, caracterizada por la eliminación de barreras al libre movimiento de capitales, un mayor respeto a los principios de mercado, la ampliación de la gama de instrumentos financieros disponibles, la desaparición de las fronteras entre sectores tradicionales (banca, seguros y valores) y la innovación tecnológica, además de la aparición de nuevos tipos de participantes, como fondos de cobertura o *hedge funds* y firmas de capital privado o *private equity firms*, y una mayor preponderancia de los conglomerados financieros.

Explica el Mensaje que el sector financiero chileno ha vivido un desarrollo explosivo en las últimas décadas, y el mercado de capitales también ha evolucionado en términos de internacionalización e integración, exhibiendo una alta presencia de compañías extranjeras y de conglomerados financieros, aspecto que plantea desafíos relevantes en relación a la estructura de regulación y supervisión financiera existente, resultando crucial que ésta sea efectiva y adecuada a las nuevas características de los mercados.

En ese escenario, la iniciativa hace presente que las reformas introducidas en materia de mercado de capitales en los últimos años demuestran la importancia que el Estado le ha asignado a su desarrollo, para lo cual se requiere contar con entidades supervisoras sólidas, que tengan la capacidad técnica y los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar los desafíos del sector. Esta exigencia encuentra

respaldo en las recomendaciones formuladas por distintos organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, todos los cuales han señalado la importancia de fortalecer la independencia de la entidad fiscalizadora y sus facultades regulatorias, de investigación y sanción;

Tercero: Que por otra parte, el Mensaje resalta el rol de la Superintendencia de Valores y Seguros en la cautela del desarrollo de un segmento importante del mercado financiero local, regulando, fiscalizando y supervisando a más de 7.000 entidades que operan en los mercados de valores y seguros; instituciones que a su vez son responsables de generar la mayor parte de la formación de capital y de recibir los depósitos o entregar seguros a los chilenos para enfrentar el futuro con mayor tranquilidad económica.

Específicamente, el Mensaje menciona como debilidades de la estructura de supervisión de los mercados de valores y seguros vigente en nuestro país: la ausencia de contrapesos y filtros eficientes en las resoluciones y normativa que supone el hecho de recaer todas las atribuciones en una autoridad unipersonal, el Superintendente; los riesgos de cuestionamiento a la imparcialidad del Superintendente, quien concentra las facultades de investigación y resolución en el procedimiento sancionatorio; y la conveniencia de contar con una estructura colegiada con diversidad de criterios y experiencia en la adopción de decisiones, atendido el rol fiscalizador, regulatorio y sancionatorio en el mercado de valores y seguros.

En razón de lo anterior, el proyecto se plantea como objetivos centrales de la regulación: transformar la Superintendencia en una Comisión de Valores y Seguros (CVS), por medio de una modificación a la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros, la que se regirá por una estructura colegiada, manteniendo la condición de servicio público descentralizado y especializado; favorecer la legitimidad y debido proceso en la aplicación de sanciones, separando las funciones de investigación y formulación de cargos, de la adopción de las decisiones; y aportar mayor transparencia y rendición de cuentas al profundizar los estándares aplicables a esta entidad fiscalizadora;

Cuarto: Que el proyecto de ley sometido a informe de la Corte Suprema en esta oportunidad –y producto de las diversas modificaciones introducidas durante su tramitación-, se compone de cuatro artículos permanentes y nueve disposiciones transitorias.

El artículo primero sustituye el texto del DL 3.538, de 1980, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros, reemplazándolo por una nueva regulación que consta de 83 artículos; el segundo artículo introduce modificaciones al DFL N° 13, de

1981, del Ministerio de Hacienda, que fija la planta de personal de la SVS; el artículo tercero precisa aspectos de la planta de personal y las remuneraciones de la Comisión que se crea; y el artículo cuarto introduce un artículo 37 bis nuevo al texto de la Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Las disposiciones transitorias se refieren principalmente a la entrada en vigencia de la nueva normativa, plazos para la dictación de reglamentos, reglas para la primera designación los integrantes de la nueva Comisión, y finalmente, normas sobre personal y presupuesto;

Quinto: Que por no haberse sometido artículos específicos a la opinión de esta Corte, el presente informe tratará sobre los artículos 5°, inciso tercero numerales 1), 5), 6), 21), 23) y 27); 7° inciso 3°; 12 numerales 1) y 2); 14 incisos 3° y 4°; 31 inciso 6°; 32; 37 incisos 1° y final; 61 inciso 1°; 64 inciso 2°; 72 y 73, todos ellos del artículo primero del proyecto de ley;

Sexto: Que en primer lugar, el artículo 5° contiene las atribuciones asignadas a la Comisión de Valores y Seguros que se crea, cuyo inciso 3° enumera 27 facultades que denomina “atribuciones generales”, de las que se destacarán las que tienen el carácter de orgánicas.

El **numeral 1)** dispone la competencia de la referida Comisión para interpretar administrativamente la normativa que le corresponda, introduciendo en su párrafo 2° una nueva facultad para la Corte Suprema para conocer de las contiendas de competencia que se desarrollen entre autoridades administrativas producto del ejercicio de esta facultad interpretativa, propuesta que se aparta del esquema regulatorio vigente en la materia. En efecto, señala el artículo 39 de la Ley N° 18.575, que las contiendas de competencia entre diversas autoridades administrativas serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o se relacionen, agregando que, en los casos en que éstos dependan o se vinculen con Ministerios distintos, decidirán en conjunto los Ministros correspondientes, y en caso de desacuerdo, el Presidente de la República. De allí que la competencia que pretende introducir el legislador parezca, al menos en el esquema existente, no concordante con lo ya legislado.

No se observan motivos que justifiquen el traslado de la facultad de resolver las contiendas de competencia surgidas entre autoridades administrativas, desde el respectivo superior jerárquico a la Corte Suprema, resultando preferible remitirse a la regulación del artículo 39 de la Ley N° 18.575, pues lo contrario desnaturalizaría el orden institucional actualmente vigente, que permite cautelar el debido equilibrio entre los Poderes del Estado;

Séptimo: Que , más adelante, el **numeral 5)** del artículo 5°, dispone como atribución de la Comisión, *“Autorizar al Fiscal, con el voto favorable de, al menos, tres de sus consejeros y mediante resolución fundada, a requerir información relativa a operaciones bancarias de personas determinadas, comprendiéndose todas aquellas sometidas a secreto o sujetas a reserva, que resulten indispensables para verificar la realización de conductas, por parte de personas naturales o jurídicas, que se encuentren tipificadas como delitos en la legislación de valores y seguros, en el marco de investigaciones o procedimientos sancionatorios”*. En este contexto, se crea una nueva competencia para un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, la que deberá autorizar previamente la entrega de la información solicitada por el Fiscal. Para ello, una vez al año y por sorteo, el Presidente de la Corte deberá designar a dos de sus miembros para cumplir esta labor, debiendo subrogar él mismo o quién éste señale, en caso de no encontrarse los Ministros designados. Agrega la norma que en caso de darse una resolución favorable a la solicitud del Fiscal, el Ministro deberá especificar la medida, el tiempo por el cual podrá ejercerse y las personas naturales o jurídicas a las que podrá afectar. En el evento que el Fiscal no cumpliera con dichos requisitos, los afectados podrán reclamar ante el Ministro de Corte a que se refiere el párrafo tercero. Por el contrario, si la solicitud fuere rechazada por el Ministro de Corte, el Fiscal podrá apelar ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

En primer lugar, el texto de la norma requiere de mayor claridad en la medida que se refiere al Fiscal, indistintamente, al hablar de investigaciones por delitos o procedimientos sancionatorios. De allí que resulte recomendable especificar si el Fiscal aludido se trata sólo de aquel regulado en el artículo 22 del proyecto, como responsable de la *“Unidad de Investigación”* que se crea en el párrafo 2° del Título II, y que se configura como el órgano a cargo de la instrucción del procedimiento sancionatorio que regula el Título IV del proyecto; o si, en cambio, se refiere al fiscal del Ministerio Público a cargo de la persecución penal.

La competencia del Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago en la materia, ya había sido informado por esta Corte en una oportunidad anterior, acordándose –a través de la cita de un proyecto anterior-, *“Informar favorablemente la iniciativa legal, salvo en aquella parte que, (...) establece que le corresponderá a un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago -designado, por sorteo, por el Presidente de dicho Tribunal- la ratificación de las medidas de seguridad adoptadas (...), estimándose en cambio, que tal actuación podría corresponder, con mayor propiedad, al juez de garantía competente. Lo anterior se debe, básicamente a que en la actualidad -con el nuevo sistema procesal penal vigente en todo el país- es a estos magistrados a quienes compete el control de las garantías constitucionales, mientras*

que los Ministros de Cortes de Apelaciones ya no tienen, en lo penal, la participación jurisdiccional que sí les otorgaba el sistema inquisitivo anterior".¹

El mismo criterio sostuvo la Corte –recientemente- al informar el proyecto de ley que modifica el Decreto Ley N° 211, de 1973, sobre libre competencia, ocasión en que reiteró lo informado previamente en el mismo proyecto de ley, en que a propósito de la asignación de competencias a un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago para autorizar medidas intrusivas, señaló que *"esta Corte insiste en que competencias como la que se menciona condice naturalmente con aquellas asignadas a los juzgados de garantía, por lo que estima adecuado que dicha instancia quede fijada en estos últimos tribunales".²*

De la misma forma, debe superarse la observación relativa al hecho que deba solicitarse la autorización a un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, sin consideración al lugar donde residen los posibles afectados por las medidas, restringiendo las posibilidades de defensa que éstos tendrán en caso de concederse las medidas; situación que podría vulnerar las normas del debido proceso.

Igual argumentación puede replicarse para los casos en que la medida sea rechazada, y el Fiscal pueda apelar ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Esta Corte ha señalado anteriormente que la dictación de la resolución que autorice o deniegue el acceso a la información, en un plazo de 3 días sin audiencia ni intervención de terceros, podría constituir *"una afectación del derecho al debido proceso, en cuanto no se contempla la notificación obligatoria al afectado con la medida intrusiva. Tal como está regulado, éste podría perfectamente no enterarse nunca del acceso decretado a su información secreta o reservada".³*

Respecto de la atribución para verificar la realización de conductas, por parte de personas naturales o jurídicas, que se encuentren tipificadas como delitos en la legislación de valores y seguros, la Corte informó previamente que *"podrían considerarse de dudosa constitucionalidad, a la luz de lo dispuesto en el artículo 83 de la Carta Fundamental. En efecto, dicho precepto otorga al Ministerio Público la facultad de "dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito";⁴*

Octavo: Que por otra parte, el **numeral 6)** del artículo 5° contempla la competencia de la Comisión para impartir instrucciones y adoptar medidas tendientes a corregir las deficiencias que observare, y en general, las que estimare necesarias para

¹ Corte Suprema, Oficio 114-2013, considerando sexto.

² Corte Suprema, Informe Proyecto de Ley 43-2015, Oficio N° 124-2015, 17/11/2015, considerando 18°, pp. 12 y 13, citando el Informe Proyecto de Ley 14-2015, Oficio N° 52-2015, 28/04/2015, Considerando 13°, p. 14, también de la Corte Suprema.

³ Corte Suprema, Oficio 114-2013, considerando sexto.

⁴ Corte Suprema, Oficio 114-2013, considerando sexto.

resguardar a accionistas, inversionistas, asegurados y el interés público; además de ordenar que se rectifique o corrija el valor en que se encuentran asentadas determinadas partidas de la contabilidad. De estas resoluciones se podrá reclamar ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro del plazo de 10 días hábiles contados desde la fecha de su notificación. De dicha reclamación se dará traslado por 6 días hábiles, debiendo agregarse extraordinariamente a la tabla.

A este respecto, es menester recordar la opinión oficial de la Corte Suprema en materia de tramitación de acciones de reclamación administrativa, contenida en el Acta N° 176-2014, en que propuso –para efectos de la unificación de estos procedimientos- *“entregar la competencia de los procesos contenciosos administrativos especiales, en primera instancia, a las Cortes de Apelaciones que correspondan según las reglas generales, debiendo tramitarse las respectivas causas de acuerdo al procedimiento de ilegalidad municipal contemplado por el artículo 151 letras d) a i) del D.F.L. N° 1/2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”*.⁵ En este sentido, sería recomendable enmendar el texto del proyecto en el sentido mencionado;

Noveno: Que por su parte, el **numeral 21)** del mismo artículo 5°, establece como atribución: *“21) Presentar, en asuntos civiles, a los tribunales de justicia, informes escritos respecto de los hechos que hubiere constatado, lo que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica y se les podrá otorgar el carácter de plena prueba.”*

Si bien el contenido del artículo no resulta objetable, en la medida que aporta antecedentes al juez para su resolución, el texto propuesto establece que estos informes se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica, pero acto seguido agrega que *“se les podrá otorgar el carácter de plena prueba”*. Dicha circunstancia resulta contradictoria con lo recién establecido, pues se confunden dos sistemas de valoración de la prueba de naturaleza diversa: la sana crítica, sistema que da libertad al juez para valorar el medio de prueba, pero con ciertos límites –respetar los principios de la lógica, máximas de la experiencia y, conocimientos científicamente afianzados-, y la prueba legal o tasada, que regula pormenorizadamente la forma en que el juzgado debe asignarle determinado valor a cada medio de prueba en particular. En el ámbito de la valoración según la sana crítica, será la valoración del juzgado según los límites indicados lo que determine el valor que le otorgará a la prueba, siendo ajeno a dicho sistema de valoración instituciones como la *plena prueba*, valor probatorio propio del sistema de valoración reglada, por lo que debiera eliminarse la última parte del numeral;

Décimo: Que el **numeral 27)** del artículo 5° dispone la facultad de la Comisión para autorizar al Fiscal a llevar a cabo una serie de medidas, las que deberán contar

⁵ Acta N° 176-2014. Considerando Cuarto.

además con la autorización de un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, otorgada en conformidad con el numeral 5) del mismo artículo.

En esta materia deben tenerse por reproducidos los argumentos esgrimidos con anterioridad en el presente informe.

Adicionalmente, es necesario hacer presente que el texto en análisis otorgaría al Fiscal de la Comisión de Valores y Seguros competencias para investigar delitos penales, tipificados como tales en las leyes que regulan el mercado de valores y de seguros. Esto resulta grave, puesto que como ya se indicó, la facultad de dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, de conformidad al artículo 83 de la Constitución Política de la República, pertenece al Ministerio Público.

Resulta pertinente aclarar, asimismo, la titularidad de la ejecución de las medidas respectivas. Pareciera, en principio que el texto se asimila a las funciones del Fiscal Nacional Económico, sin embargo el artículo 39 letra n) del D.L. N° 211 precisa que será Carabineros o la Policía de Investigaciones, los funcionarios encargados de realizar las diligencias intrusivas, bajo la dirección de un funcionario de la Fiscalía Nacional Económica. El texto del proyecto, por su parte, pareciera indicar que será el propio Fiscal de la Comisión quien materializará las medidas autorizadas. Se extraña, asimismo, una remisión a las normas del Código Procesal Penal, que contienen la regulación actualmente vigente y detallada sobre la forma de llevar a cabo la práctica de este tipo de actuaciones en el marco de una investigación.

Así, entendiendo que se pretende asegurar el éxito de la investigación de infracciones administrativas, propias de la competencia de la Comisión y que se tramita de conformidad al procedimiento sancionatorio regulado en el Título IV, debiera explicitarse que el objetivo de estas medidas nunca será la investigación de delitos penales, los que deberán siempre ser denunciados al Ministerio Público, regulando un sistema de coordinación adecuado para el traspaso de los antecedentes.

Por último, se extraña una regulación pormenorizada respecto de los requisitos para otorgar la autorización y un procedimiento de reclamación por las eventuales irregularidades que puedan cometerse en el ejercicio de estas atribuciones, toda vez que debe tenerse presente que, al constituir estos actos prácticas intrusivas en derechos fundamentales, se debe ser especialmente cuidadosos al permitir su perturbación;

Undécimo: Que el artículo 7° del artículo primero del proyecto, dispone una nueva competencia para el Juzgado de Letras de turno en lo Civil de Santiago, para que la Comisión pueda reembolsar las sumas pagadas producto de los gastos ejecutados con motivo de sus atribuciones.

Como primera observación, debe hacerse presente que las causas contenciosas civiles no se rigen por el turno y, en segundo lugar, que con fecha 6 de noviembre de 2015, se publicó la Ley N° 20.875 que “Modifica el Código Orgánico de Tribunales en materia de distribución de causas y asuntos de jurisdicción voluntaria”, eliminando el sistema de distribución de causas por turnos, reemplazándolo por un sistema informático de distribución de causas, por lo que debiera adecuarse el texto de la propuesta, estableciendo que la demanda se presentará a distribución ante la secretaría del Primer Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago. En ambos casos existe un sistema informático de distribución, que dada la naturaleza del conflicto correspondería ser presentada a distribución ante la Corte de Apelaciones respectiva y no únicamente en Santiago, conforme se ha tenido oportunidad de justificar con anterioridad.

Es por lo expresado que, demás, parece extraña la competencia territorial asignada a los Juzgados de Letras en lo Civil de Santiago, en tanto podría impedirse o restringirse el acceso a la justicia de las personas que –sujetas a la acción de reembolso- deban participar del proceso en calidad de partes, únicamente en Santiago;

Duodécimo: Que el artículo 12 del artículo primero establece casos de incompatibilidad en el cargo de Comisionado con otras funciones, entre las que destacan las contenidas en los numerales 1) y 2), que incluye, entre otros cargos a ministros del Tribunal Constitucional, de la Corte Suprema y, miembros de Escalafón Primario del Poder Judicial.

Si bien, en principio, parece positivo que se consagren incompatibilidades entre diversos cargos o funciones públicas y el cargo de Comisionado que se crea, hay referencias que resultan innecesarias atendido lo dispuesto en el artículo 261 del Código Orgánico de Tribunales, que dispone: “*Las funciones judiciales incompatibles con toda otra remunerada con fondos fiscales o municipales, con excepción de los cargos docentes hasta un límite máximo de doce horas semanales.*”;

Decimotercero: Que el artículo 14 contenido en el artículo primero, configura una acusación de los Comisionados ante la Corte Suprema, en los casos que hubieren incurrido en alguna de las conductas descritas en el artículo respectivo. En ellos, la Corte resolverá en Pleno y en única instancia sobre la concurrencia de la causal, debiendo dar traslado por un plazo de 6 días hábiles y pudiendo abrir un término probatorio si lo estima pertinente.

Al respecto es pertinente recordar cuáles son los asuntos que la Corte Suprema conocerá en Pleno. Estas materias están reguladas en el artículo 96 del Código Orgánico de Tribunales y se refieren a las siguientes:

- a. Conocer de la apelación de las causas por desafuero;

- b. Conocer de la apelación de los juicios de amovilidad fallados en primera instancia por las Cortes de Apelaciones o por el Presidente de la Corte Suprema, seguidos contra jueces de letras o Ministros de Cortes de Apelaciones, respectivamente;
- c. Ejercer las facultades administrativas, disciplinarias y económicas que las leyes le encomiendan;
- d. Informar al Presidente de la República, a su solicitud, sobre cualquier punto relativo a la administración de justicia sobre el que no exista cuestión que la Corte deba conocer;
- e. Informar las modificaciones propuestas a la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales;
- f. Conocer y resolver la concesión o revocación de la libertad condicional en los casos en que se hubiere impuesto presidio perpetuo calificado; y
- g. Conocer de todos aquellos asuntos que las leyes especiales le encomiende.

De la comparación entre las funciones asignadas por el Código Orgánico de Tribunales al Pleno de la Corte Suprema, y aquellas pretendidas por el proyecto de ley en estudio, se observa una disparidad en la gravedad de las materias que se le pretenden entregar a su conocimiento, constituyéndose esta sede en una inadecuada para los efectos pretendidos. En efecto, tratándose de una sanción disciplinaria –en razón del incumplimiento de sus funciones-, la alternativa más correcta sería entregar la competencia al superior jerárquico del Comisionado respectivo (el propio Consejo) para que aplicase de manera directa la sanción correspondiente. De seguirse esta última alternativa, debiese tenerse el resguardo de contemplar una vía judicial de reclamación frente al acto administrativo que le causa agravio al particular –la destitución, en este caso-; vía cuya competencia debiera recaer en las Cortes de Apelaciones, bajo el procedimiento al que se encuentra sometido la acción de reclamación por ilegalidad municipal del D.F.L. N° 1 de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Todo lo anterior, en conformidad con la opinión reiterada de esta Corte en torno a la necesidad de unificar el tratamiento de los procedimientos contenciosos administrativos.⁶

Asimismo, resulta llamativo que se establezca la procedencia de la acusación ante la Corte Suprema, órgano que no participa en el nombramiento de los integrantes de la Comisión, a diferencia del procedimiento de designación de funcionarios como el Fiscal Nacional del Ministerio Público, considerando además que la Corte no tiene la supervisión o superintendencia del órgano estatal que se crea, no teniendo el deber de velar por el comportamiento funcionario de sus integrantes.

El procedimiento que se propone se asemeja, más bien, al de remoción del Fiscal Nacional y de Fiscales Regionales del Ministerio Público regulado en el artículo

⁶ Acta N° 176-2014. Considerando Cuarto.

53 de la Ley N° 19.640,⁷ regulación que aparece como más completa y adecuada que la propuesta. En último término, una diferencia que no resulta menor entre el procedimiento de remoción señalado y la acusación que se propone, es que el Ministerio Público es un órgano autónomo de rango constitucional; en cambio, la Comisión de Valores y Seguros sería un órgano de la administración del Estado, por lo que podría resultar más adecuado que el procedimiento de remoción de los Comisionados se ejerza por la autoridad administrativa superior, como ya se indicó.

Decimocuarto; Que por su parte, el artículo 31 inciso 6° del artículo primero, contempla un procedimiento de reclamación judicial de las sanciones impuestas por la Contraloría General de la República a ex funcionarios de la Comisión, ante la Corte de Apelaciones respectiva, dentro de quinto día de notificada la resolución. Ésta pedirá informe a la Contraloría para dentro de 10° día, y se tramitará de acuerdo a las normas de las apelaciones de los incidentes contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

Tratándose, nuevamente, de una acción contencioso administrativa, se reitera lo señalado con anterioridad;

Decimoquinto: Que el artículo 32 del artículo primero del proyecto, señala: *“En asuntos civiles, las aseveraciones de los funcionarios de la Comisión designados como fiscalizadores, sobre los hechos constatados en el ejercicio de sus funciones y en la verificación de infracciones, se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica.”* La propuesta no merece reparos, en tanto establece un sistema de valoración de la prueba de funcionarios de la Comisión que declaren como testigos en asuntos civiles, sistema establecido en otros procedimientos que conocen los tribunales con competencia civil y en los procedimientos reformados, no incurriendo en esta oportunidad en el error observado en el motivo noveno;

⁷ Artículo 53. *El Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales sólo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.*

La solicitud de remoción señalará con claridad y precisión los hechos que configuraren la causal invocada y a ella se acompañarán o se ofrecerán, si fuera el caso, los medios de prueba en que se fundare. Si la solicitud de remoción no cumpliera estos requisitos, el pleno, convocado al efecto, la declarará inadmisibile en cuenta, sin más trámite.

Admitida a trámite la solicitud, el Presidente de la Corte Suprema dará traslado de ella al fiscal inculcado, el que deberá ser evacuado dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de recepción del oficio respectivo, que le será remitido junto con sus antecedentes por la vía que se estimare más expedita.

Evacuado el traslado o transcurrido el plazo previsto en el inciso precedente, el Presidente de la Corte citará a una audiencia en que se recibirá la prueba que se hubiere ofrecido y designará al Ministro ante el cual deberá rendirse; efectuadas las diligencias o vencidos los plazos sin que se hubieren evacuado, ordenará traer los autos en relación ante el pleno de la Corte Suprema, especialmente convocado al efecto. La Corte Suprema sólo podrá decretar medidas para mejor resolver una vez terminada la vista de la causa. Para acordar la remoción, deberá reunirse el voto conforme de cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio. Cualquiera de las partes podrá comparecer ante la Corte Suprema hasta antes de la vista de la causa.

La remoción de los Fiscales Regionales también podrá ser solicitada por el Fiscal Nacional.

Decimosexto: Que el artículo 37 del artículo primero, consagra el derecho de la Comisión para requerir de la justicia ordinaria la aplicación del procedimiento de apremio contemplado en los artículos 93 y 94 del Código Tributario, a fin de obtener el cabal cumplimiento y ejecución de las atribuciones de investigación en operaciones, bienes, libros, cuentas, archivos y documentos, antecedentes y explicaciones que considerare necesarias. Para ello, señala, el tribunal competente será el Juzgado de Letras en lo Civil de turno de la comuna de Santiago o del domicilio del infractor.

Llama la atención la competencia que el legislador le concede a la justicia ordinaria para conocer de procedimientos contenidos en el Código Tributario, competencias naturalmente asignadas a los Tribunales Tributario y Aduaneros. De allí que resulte más adecuado decidir entre la aplicación de las reglas generales del Código de Procedimiento Civil para la ejecución de obligaciones, ante los tribunales civiles, o la aplicación de las normas de apercibimiento del Código Tributario. Sin embargo, y atendida la naturaleza de las obligaciones, y no resultando ser la entrega de información una obligación tributaria, pareciera más adecuado asignar dicha competencia a los tribunales ordinarios bajo las reglas generales de ejecución.

El inciso tercero del mismo artículo, por otro lado, puede mejorar la técnica legislativa al contemplar una remisión a un tipo penal en un artículo destinado a establecer apremios. De la misma forma, el uso del término “*incurrirán*” en las penas establecidas en el artículo 210 del Código Penal, puede resultar apropiado que se precise en mejor forma, puesto que es posible incurrir en las conductas ahí descritas, conducta que tendrá como sanción una pena, pero no se puede *incurrir* directamente en dichas sanciones. Sería más preciso afirmar que las personas que realicen las conductas ahí señaladas, serán sancionadas con las penas establecidas en el artículo respectivo del Código punitivo.

Por lo demás, debe reiterarse lo ya mencionado respecto de las reglas del turno, que fueron suprimidas por la Ley N° 20.875.

Decimoséptimo: Que el artículo 61 del artículo primero del proyecto, contenido en el párrafo 5° (Disposiciones Generales) del Título IV (Procedimiento Sancionatorio), establece que en el caso que una sanción consistente en multa no fuere pagada, y sea exigible por haber transcurrido el plazo para reclamar o por haberse rechazado el reclamo por sentencia firme, la Comisión podrá demandar ejecutivamente ante el Juzgado de Letras en lo Civil de turno, acompañando copia de la resolución o sentencia ejecutoriada, que tendrán mérito ejecutivo por sí solas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil.⁸ El demandado sólo podrá oponer las excepciones de prescripción, no empecerle el título y la de pago.

La regla, así propuesta, no merece mayores observaciones desde el punto de vista de las atribuciones de los Juzgados de Letras con competencia en lo civil, puesto que se limita a establecer, para el órgano administrativo que se crea, la posibilidad de

⁸ Ejecución incidental.

utilizar el procedimiento ejecutivo o la forma incidental de ejecución forzosa de las sentencias –en su caso- que ya contempla el Código de Procedimiento Civil, por lo que no crea una nueva competencia ni modifica una ya existente, sino que agrega un nuevo legitimado activo para accionar ante los tribunales ordinarios de justicia, con el fin de obtener el cumplimiento forzoso de las sanciones de multa que imponga en el ejercicio de sus atribuciones.

Sin embargo, parece llamativa la norma, en la medida que aplica un procedimiento judicial para la ejecución de una medida administrativa; medidas que, por pertenecer al Poder Ejecutivo, son autoejecutables, pues son éstos quienes controlan a los organismos llamados a cumplirlas. De allí que pudiere expresarse en mejores términos la norma, relegando el procedimiento judicial para el caso que las propias órdenes internas del Ejecutivo ya no fueren suficientes.

Por lo demás, se reitera nuevamente lo señalado respecto de la regla de distribución por turno, que fue suprimida por la Ley N° 20.875;

Decimoctavo: Que el artículo 64 del artículo primero, por su parte, establece que el retardo en el pago de las multas que aplique la Comisión devengará los intereses establecidos en el artículo 53 del Código Tributario desde que se hubiere hecho exigible. En el inciso 2° dispone que si la multa no fuere procedente, y no obstante se hubiere enterado en arcas fiscales, la Comisión o el juzgado respectivos deberán ordenar que se devuelva el monto enterado, debidamente reajustado en la forma que señalan los artículos 57 y 58 del Código señalado.

Extraña esta disposición, respecto de la inclusión de las normas del Código Tributario para efectos del cobro de las multas cursadas en virtud de la normativa incluida por el proyecto. Lo anterior, habida consideración de que las multas por infracciones no se corresponden con el concepto de impuesto, concebido como los *“pagos obligatorios de dinero que exige el Estado a los individuos y empresas que no están sujetos a una contraprestación directa, con el fin de financiar los gastos propios de la administración del Estado y la provisión de bienes y servicios de carácter público”*.⁹ De allí que, en principio, pareciera más adecuado incorporar el cumplimiento de las multas a las disposiciones generales de ejecución de las obligaciones.

En este mismo sentido, llama la atención la intervención que el proyecto le otorga a los tribunales, en la medida que no se comprende la forma en la que entrarán a conocer del asunto. Es decir, la devolución de los montos enterados requerirá de una intervención previa del tribunal, en que califique la improcedencia de la multa, acción que, en principio, no aparece del texto propuesto. Por lo demás, resulta confusa la referencia que el proyecto hace al ‘juzgado’, teniendo en cuenta que el mismo texto establece el recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones;

⁹ Servicio de Impuestos Internos. Diccionario Básico Tributario Contable. [En línea] <http://www.sii.cl/diccionario_tributario/dicc_i.htm>.

Decimonoveno: Que el artículo 72 del artículo primero otorga a las personas que estimen que una norma de carácter general, instrucción, comunicación, resolución o cualquier otro acto administrativo de la Comisión es ilegal y les cause perjuicio, la posibilidad de reclamar ante la Corte de Apelaciones de Santiago, la que deberá pronunciarse previamente sobre la admisibilidad del recurso.

Agrega que cuando corresponda, el reclamante deberá acompañar por escrito un certificado emitido por la Comisión que acredite que el recurso de reposición administrativo no ha sido resuelto en el plazo legal según el artículo 65 de la Ley N° 19.880, o en su defecto copia del escrito por el cual se solicita dicha certificación. El inciso 2° señala que de no cumplirse con lo dispuesto en el inciso anterior, la Corte rechazará el recurso de plano.

El inciso 3° indica que el recurso deberá interponerse en el plazo de 10 días hábiles, contados desde la notificación o publicación del acto de la Comisión que rechazó total o parcialmente el recurso de reposición o desde que haya operado el silencio negativo del artículo 71 del proyecto de ley.

El inciso 4° establece que la interposición del recurso no suspenderá los efectos del acto reclamado, salvo las excepciones que señala.

Por último, el 5° inciso establece que, declarado admisible por la Corte de Apelaciones, dará traslado por 6 días hábiles a la Comisión, notificándole la resolución por oficio.

El inciso final, por su parte, regula la tramitación del procedimiento una vez evacuado el traslado o acusada la rebeldía, señalando que la Corte deberá dictar sentencia en el plazo de 15 días, contra la cual no procederá recurso alguno.

Al respecto, debe darse por reiterado lo señalado con anterioridad, por tratarse, nuevamente, de un procedimiento contencioso-administrativo;

Vigésimo: Que el artículo 73 contiene una regulación casi idéntica a la contenida en el artículo 72, estableciendo para los sancionados por la Comisión la posibilidad de reclamar ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Una vez evacuado el traslado o vencido el plazo para formular observaciones, la Corte ordenará traer los autos en relación y la causa se agregará extraordinariamente a la tabla de la audiencia más próxima, previo sorteo de la Sala. Si la Corte lo estima pertinente, podrá abrir un término probatorio que no exceda de 7 días. La sentencia que rechace la acción será apelable para ante la Corte Suprema, debiendo interponerse dicho recurso dentro del plazo de 10 días desde su notificación, aplicándose al efecto el procedimiento establecido en los incisos 2°, 3° y 4° anteriores y con preferencia para su vista y fallo. En su inciso final, dispone que en su decisión la Corte podrá dejar la sanción sin efecto, confirmarla o modificarla *“si así surgiere de los antecedentes puestos en su conocimiento”*.

Al igual que en el artículo previamente analizado, este procedimiento se trata de una acción de reclamación administrativa, por lo que deberán aplicarse iguales reglas

que las señaladas en el motivo octavo, en conformidad con el Acta N° 176-2014 del Tribunal Pleno;

Vigésimo primero: Que finalmente, en lo que a las disposiciones transitorias se refiere, no puede omitirse el hecho que de acuerdo a lo propuesto por el artículo primero transitorio, un número importante de disposiciones creadas o modificadas por la iniciativa -entre ellas todas las que han sido observadas por el presente informe- entrarán en vigencia “el mismo día que la Comisión de Valores y Seguros comience su funcionamiento”, actuación delegada en cuanto a su normatividad en el Presidente de la República por el artículo tercero transitorio, a fin que por uno o más decretos con fuerza de ley fije “la fecha en que la Comisión de Valores y Seguros entrará en funcionamiento” y establezca el Estatuto de su personal. Si bien la disposición concede el plazo de un año a la autoridad Ejecutiva a fin de dictar el referido Decreto Con Fuerza de Ley, deja abierta a la misma autoridad en tal acto legislativo delegado la determinación del plazo en que entrará en funcionamiento la nueva institucionalidad y, con ello, las disposiciones procedimentales, procesales y de fondo contenidas en gran parte del proyecto, sin establecer algún tipo de regulación que fije un plazo máximo –al menos– dentro del cual deba determinarse por dicha autoridad el efectivo cambio legal.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar en los términos precedentemente expuestos el proyecto de ley que crea la Comisión de Valores y Seguros. Ofíciase.

PL-51-2015”.

Saluda atentamente a V.S.

Sergio Muñoz Gajardo
Presidente

Jorge Sáez Martín
Secretario