

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE PROCEDIMIENTO PARA RECLAMACIÓN DE MULTAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS.

BOLETÍN N° 5998-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en una moción de los Diputados señores Eugenio Bauer Jouanne, Jorge Burgos Varela, Gonzalo Duarte Leiva, Alberto Cardemil Herrera, Edmundo Eluchans Urenda, Renán Fuentealba Vildósola, Patricio Hales Dib, José Miguel Ortiz Novoa y Eduardo Saffirio Suárez.

En atención a la sencillez de la iniciativa, se la incluyó en la Tabla de Fácil Despacho.

IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central del proyecto tiene por objeto someter al conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, los reclamos por la procedencia o imposición de multas por parte de la Superintendencia de Valores y Seguros, asimilándose a la regla general sobre la materia.

Con tal objeto:

a) Da competencia para conocer de los reclamos por la imposición de las multas o de su procedencia, en única instancia, a la Corte de Apelaciones de Santiago, la que deberá resolver dentro de treinta días.

b) Señala un procedimiento breve para la sustanciación del reclamo, previa declaración en cuenta de su admisibilidad efectuado por la misma Corte.

c) Da preferencia para la vista de las causas relacionadas con estos recursos en la formación de las Tablas.

Tal idea, la que el proyecto concreta mediante un artículo único que introduce las correspondientes modificaciones, es propia de ley al tenor de lo establecido en el artículo 19 N° 3, inciso quinto de la Constitución Política, en relación con los artículos 63 N°s 1 y 2, y 77 de la misma Carta Fundamental.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que el artículo único del proyecto tiene rango de ley orgánica constitucional por incidir en la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, según lo señala el artículo 77 de la Constitución Política.

2.- Que dicho artículo no es de la competencia de la Comisión de Hacienda.

3.- Que el proyecto fue aprobado en general y en particular, por unanimidad. (participaron en la votación los Diputados señora Turres y señores Araya, Arenas, Burgos, Díaz, Eluchans, Cristián Monckeberg y Walker.).

4.- Que no hubo artículos o indicaciones rechazados.

DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante al señor Alberto Cardemil Herrera.

ANTECEDENTES.

Los autores de la moción hacen presente que la regla general en materia de reclamos por la improcedencia o imposición de las multas que impongan las Superintendencias con arreglo a sus facultades, es que éstos sean conocidos por la Corte de Apelaciones, señalando que así se establece en los artículos 18 y 19 del decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1980, que fija el Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones y en el artículo 22 de la Ley General de Bancos, en lo que se refiere a las multas impuestas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

No obstante lo anterior, en el caso de la Superintendencia de Valores y Seguros, se mantiene una forma de reclamación distinta que no se justifica ni se divisa razón para mantenerla.

En efecto, el artículo 30 del decreto ley N° 3538, de 1980, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros, dispone:

“Artículo 30.- El monto de las multas aplicables de conformidad a la ley será fijado por el Superintendente y deberá ser pagado en la Tesorería Comunal correspondiente al domicilio del infractor, dentro del plazo de diez días, contado desde que la Superintendencia notifique su resolución mediante el envío de carta certificada, ingresándose los

comprobantes respectivos en sus oficinas dentro de quinto día de efectuado el pago.

El afectado podrá reclamar de la aplicación de la multa o de su monto ante el juez de letras en lo civil que corresponda, dentro del plazo de diez días indicado en el inciso anterior, previa consignación del 25% del monto total de la multa, en la Tesorería General de la República. La consignación no podrá ser superior al equivalente a 500 unidades de fomento o a 1000 unidades de fomento, si la multa se aplicare a una persona natural o a una persona jurídica, respectivamente, salvo que se tratase de infracciones reiteradas o de aquellas del Título XXI de la ley N° 18.045 en cuyo caso se deberá consignar el 25%.

Deducida oportunamente la reclamación, se suspenderá el plazo establecido para el pago de la multa, sin perjuicio que los intereses a que se refiere el artículo 34, se devenguen desde el undécimo día de notificada la resolución de la Superintendencia que aplicó la multa. En todo caso, la notificación de la demanda deberá practicarse por cédula conforme a lo dispuesto en el artículo 44 del Código de Procedimiento Civil, dentro de los diez días hábiles siguientes de vencido el plazo para su interposición.

La reclamación se resolverá en juicio sumario y su sentencia podrá ser apelada.

Las sentencias de primera y segunda instancias que no den lugar a la reclamación, condenarán necesariamente en costas al reclamante.

El pago de la multa más los reajustes e intereses a que se refiere el artículo 34 deberán efectuarse dentro de quinto día de ejecutoriado el fallo.”.

Concluyen los autores indicando que parece prudente en este caso, fijar un procedimiento análogo a los señalados al comienzo, que, entre otras ventajas, otorgará más rapidez para la resolución del asunto, produciendo un efecto de mayor certeza jurídica.

INFORME DE LA CORTE SUPREMA.

La Excma. Corte Suprema por medio del oficio N° 129, de 20 de agosto en curso, procedió a emitir informe acerca de este proyecto en cumplimiento de lo establecido en el artículo 77 de la Constitución Política. En dicho informe, no obstante pronunciarse favorablemente acerca de la iniciativa, formula las siguientes observaciones:

1.- En lo que se refiere a la competencia que se le confiere a la Corte de Apelaciones de Santiago para conocer en única instancia de los reclamos acerca de la imposición o el monto de las multas, señala que contra lo que ha sido el parecer reiterado de la Corte en el sentido de que tales reclamos deben ser conocidos como tribunal de primera instancia por un juez de letras en lo civil, parece ser una tendencia que se esté transformando a dicha Corte en un tribunal contencioso administrativo

de única instancia, tendencia que significa a la Corte una mayor carga de trabajo y que, por consiguiente, debería dar lugar a suplementar los recursos que financian la actividad del Poder Judicial.

En este mismo punto, considera que tal como también se ha manifestado en diversas oportunidades, la multiplicidad de procedimientos contencioso administrativos especiales existentes en la legislación, así como la variedad de tribunales establecidos para su conocimiento, hacen necesario y conveniente la creación de los tribunales contencioso administrativos que, dado el carácter técnico y especializado que tendrían, permitiría fortalecer la uniformidad y certeza en la aplicación del derecho en esta materia.

2.- Hace presente que no obstante la referencia que se hace a los procedimientos establecidos en la Ley General de Bancos y en el Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, que otorgarían mayor rapidez y darían mayor certeza jurídica, el procedimiento que se establece sería diferente al fijado en esos cuerpos legales, los que disponen que la Corte de Apelaciones conocerá de tales asuntos en cuenta.

3.- En lo que se refiere a la procedencia de recursos contra la sentencia, señala que el establecer que contra la sentencia no procederá recurso alguno, contrasta con el principio de la doble instancia que debe existir en todo debido proceso.

Considera, asimismo, que el procedimiento que se establece debe contemplar a lo menos la existencia del recurso de casación, que permita impugnar las sentencias que se libren contrariando el derecho. Estima que la omisión de tal recurso significa que todos los principios que resguardan el debido proceso, carecerán del instrumento necesario para velar por su efectivo resguardo.

4.- Por último, hace presente que aunque el proyecto no introduce modificaciones relacionadas con la exigencia de consignación del 25% del monto de la multa como requisito previo para la interposición del reclamo, estima que el principio que dicha disposición consagra de primero pagar y luego reclamar, sería de dudosa constitucionalidad, citando al efecto dos fallos del Tribunal Constitucional que consideran, el primero, tal consignación “ como un privilegio procesal que implica un condicionamiento de la admisibilidad de los reclamos administrativos o las acciones contencioso administrativas en contra de multas u otras obligaciones dinerarias declaradas a favor de la Administración, al pago previo de éstas o de una fracción de ellas, por parte del particular afectado, tratándose, en el fondo, de una limitación material a los particulares al acceso a la jurisdicción, fundada en la rigurosidad en el uso de las vías procedimentales de reclamo contra la Administración.”(causa rol 946-07), y, el segundo, que “ si bien no estamos en presencia de una privación total del acceso a la justicia, la aplicación del precepto impugnado produce una afectación tal de dicho derecho que su ejercicio se ve inutilizado y carente de sentido, pues en la práctica la multa, aunque sea reclamable, debe ser satisfecha antes de ser reclamada”. (causa rol 792-07).

Termina la Corte su oficio haciendo presente que en el proyecto que crea el Ministerio del Medio Ambiente (boletín 5947-12), se refleja esta tendencia, estableciéndose un procedimiento contencioso administrativo de reclamo que no exige consignación previa alguna.

DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

Habiéndose incluido el proyecto en la Tabla de Fácil Despacho, se lo discutió en general y en particular a la vez, explicando el Diputado señor Burgos que la regla general en materia de reclamaciones por las multas que impongan las Superintendencias, es que ellas sean conocidas directamente por la Corte de Apelaciones, tal como lo consagran hoy día los artículos 18 y 19 del Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y la Ley General de Bancos respecto de las que imponga la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Agregó que no obstante lo anterior y contrariamente a lo que disponen las leyes orgánicas de las Superintendencias mencionadas, el artículo 30 del decreto ley N° 3538, de 1980, orgánico de la Superintendencia de Valores y Seguros, establece, respecto de determinadas multas, un procedimiento intermedio comprensivo de la reclamación contra la multa o su procedencia y de la apelación de la sentencia que la rechace, todo lo cual se ventila largamente ante un juzgado civil, antes de llegar a la Corte por la vía de la apelación. Sostuvo que la experiencia demostraba lo mucho que se prolongaba este trámite en atención a la carga de trabajo de los juzgados civiles y, en realidad, no se divisaba razón alguna para que, contrariamente a los procedimientos aplicables frente a otras multas administrativas, se mantuviera, en este caso, esta tramitación procesal. Añadió que realizando un estudio de la historia de la ley N° 19.705, más conocida como Ley de Mercado de Valores, pudo constatar que una proposición similar se incluía en la llamada Ley de Mercado de Valores II (ley N° 20.190), la que en el transcurso del debate no había prosperado.

Explicando, en seguida, el contenido de la iniciativa, señaló que, en primer lugar, sustituía en el inciso segundo del artículo 30 la mención del juez de letras en lo civil por la Corte de Apelaciones de Santiago y reemplazaba los actuales incisos cuarto y quinto por el siguiente:

“ La Corte de Apelaciones de Santiago deberá pronunciarse en cuenta si el reclamo es admisible y si ha sido interpuesto dentro del término legal. Admitido el reclamo, la Corte dará traslado por seis días hábiles a la Superintendencia, notificándole esta resolución por oficio. Evacuado el traslado o acusada la rebeldía, la Corte ordenará traer los autos en relación. La Corte podrá, si lo estima pertinente, abrir un término probatorio que no podrá exceder de siete días, y escuchar los alegatos de las partes. Los recursos de que trata este artículo gozarán de preferencia en la formación de la tabla de causas para la vista. La Corte dictará sentencia en el término de treinta días, sin ulterior recurso. La sentencia que no de lugar a la reclamación condenará necesariamente en costas al reclamante.”.

Precisó, a continuación, que la redacción propuesta se conformaba a la de las disposiciones que establecían multas por parte de las Superintendencias de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Bancos e Instituciones Financieras y que no innovaba en lo que se refiere al pago de las costas, materia que no se había querido alterar.

Por último, señaló que su proposición guardaba relación con las opiniones vertidas por personas expertas en la materia, en casos sobre imposición de multas recientes y que habían tenido mucha cobertura, como el ex Superintendente señor Ferreiro, quien había cuestionado la subsistencia de este procedimiento en la ley orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros, el que consideraba abiertamente dilatorio y sin una verdadera razón que le diera sustento.

El Diputado señor Eluchans precisó aún más los fines de la proposición, señalando que todos los reclamos sobre las multas de naturaleza administrativa impuestas por la autoridad, estaban siendo conocidas por la Corte de Apelaciones y no por los tribunales civiles, lo que hacía mucho más rápida y expedita su tramitación y que esa sería la única finalidad perseguida por el proyecto.

El Diputado señor Walker manifestó su apoyo a la iniciativa toda vez que aplicaba el mismo procedimiento empleado por las otras Superintendencias, por lo que existiendo igual razón, debería existir también igual disposición.

Cerrado el debate, se aprobó el proyecto, en general y en particular, por unanimidad. (participaron en la votación los Diputados señora Turres y señores Araya, Arenas, Burgos, Díaz, Eluchans, Cristián Monckeberg y Walker.).

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

“PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Modifícase el artículo 30 del decreto ley N° 3538, de 1980, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros, en el siguiente sentido:

a) Reemplázanse en el inciso segundo las expresiones “ el juez de letras en lo civil que corresponda, dentro del plazo de diez días de indicado” por las siguientes: “ la Corte de Apelaciones de Santiago dentro del plazo de diez días indicado”.

b) Sustitúyense los incisos cuarto y quinto por el siguiente:

“ La Corte de Apelaciones de Santiago deberá pronunciarse en cuenta si el reclamo es admisible y si ha sido interpuesto dentro del término legal. Admitido el reclamo, la Corte dará traslado por seis días hábiles a la Superintendencia, notificándole esta resolución por oficio. Evacuado el traslado o acusada la rebeldía, la Corte ordenará traer los autos en relación. La Corte podrá, si lo estima pertinente, abrir un término probatorio que no podrá exceder de siete días, y escuchar los alegatos de las partes. Los recursos de que trata este artículo gozarán de preferencia en la formación de la tabla de causas para la vista. La Corte dictará sentencia en el término de treinta días, sin ulterior recurso. La sentencia que no de lugar a la reclamación condenará necesariamente en costas al reclamante.”.

Sala de la Comisión, a 20 de agosto de 2008.

Acordado en sesión de igual fecha, con la asistencia de los Diputados señor Edmundo Eluchans Urenda (Presidente), señoras María Antonieta Saa Díaz y Marisol Turren Figueroa y señores Pedro Araya Guerrero, Gonzalo Arenas Hödar, Jorge Burgos Varela, Guillermo Ceroni Fuentes, Marcelo Díaz Díaz, Cristián Monckeberg Bruner, Nicolás Monckeberg Díaz, Jaime Quintana Leal y Patricio Walker Prieto.

EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión