

Oficio N° 129

INFORME PROYECTO LEY 23-2008

Antecedente: Boletín N° 5998-07

Santiago, 20 de agosto de 2008

Por oficio N° 7593, de 30 de julio del año 2008, el Sr. Primer Vicepresidente de la H. Cámara de Diputados, ha recabado la opinión de esta Corte, respecto del proyecto de ley, iniciado por moción, sobre modificaciones al procedimiento para la reclamación de multas de la Superintendencia de Valores y Seguros, correspondiente al Boletín N° 5998-07.

Lo anterior se ha solicitado al tenor de lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno sobre el proyecto señalado, en sesión del día 14 de agosto del presente, presidida por el titular don Urbano Marín Vallejo y con la asistencia de los ministros señores Milton Juica Arancibia, Adalis Oyarzún Miranda, Jaime Rodríguez Espoz, Rubén Ballesteros Cárcamo, señora Margarita Herreros Martínez, señores Hugo Dolmestch Urra, Juan Araya Elizalde, Patricio Valdés Aldunate, Pedro Pierry Arrau, señoras Gabriela Pérez Paredes, Sonia Araneda Briones, señor, Haroldo Brito Cruz y el suplente señor Julio Torres Allú, acordó informar favorablemente el proyecto, formulando las siguientes observaciones:

**AL DIPUTADO DON
FRANCISCO ENCINA MORIAMEZ
PRESIDENTE
CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO**

I. Antecedentes

El mencionado proyecto se fundamenta en la necesidad de fijar, para la Superintendencia de Valores y Seguros, un procedimiento análogo al establecido en otras leyes respecto de las reclamaciones de multas, como por ejemplo, en el procedimiento establecido en los artículos 18 y 19 del DFL N° 101, Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y el establecido en el artículo 22 de la Ley General de Bancos, respecto de la reclamación de multas interpuestas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

El procedimiento contencioso administrativo especial que se pretende modificar está establecido en el artículo 30 del D.L N° 3.538 del Ministerio de Hacienda, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros. La disposición en actual vigencia en su inciso segundo establece como tribunal competente para conocer de la reclamación el juez de letras en lo civil correspondiente; y en su inciso 4° señala que la reclamación se resolverá en juicio sumario y su sentencia podrá ser apelada.

El proyecto de ley introduce modificaciones en el artículo 30 del D.L N° 3.538 en el siguiente sentido:

a) En el inciso segundo cambia al tribunal competente para conocer de la reclamación, instituyendo a la Corte de Apelaciones de Santiago como tribunal competente.

b) Reemplaza los actuales incisos cuarto y quinto, estableciendo que la Corte de Apelaciones de Santiago deberá pronunciarse en cuenta de la admisibilidad dentro del término legal. Admitido el reclamo, la Corte dará traslado por 6 días hábiles a la Superintendencia, notificándole por oficio. Evacuado el traslado o acusada la rebeldía, la Corte ordenará traer los autos en relación. Asimismo, se establece la facultad para la Corte de abrir un término probatorio que no podrá exceder de siete días, y señala que estas causas gozarán de preferencia en la formación de la tabla. Se establece

que se deberá dictar sentencia en el término de 30 días, sin ulterior recurso. Se mantiene lo referente a la obligación de condenar en costas al reclamante en caso de obtener sentencia desfavorable.

II. Observaciones

Las observaciones generales que se señalan a continuación se refieren tanto al proyecto de ley como a problemas que presenta la actual ley en vigencia y que se propone modificar.

1.- Respecto del tribunal competente.

El proyecto de ley establece como tribunal competente para conocer de la reclamación, en única instancia, a la Corte de Apelaciones de Santiago. Parece ser la tendencia, de que se está transformando a la Corte de Apelaciones en tribunal contencioso administrativo de única instancia. En efecto, de los 119 procedimientos contencioso administrativo existentes en nuestra legislación, 46 son conocidos por una Corte de Apelaciones.

Al respecto, cabe señalar que este Tribunal, como se ha informado en forma reiterada, ha sido del parecer de que todos los procedimientos contencioso administrativos -como el que se plantea- deberían ser de conocimiento de un Juez de Letras en lo Civil, como tribunal de primera instancia.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte se hace un deber en señalar que, atendida la mayor carga de trabajo que tendrían los tribunales, de aprobarse la iniciativa legal que se somete a la opinión de este Tribunal, se deberían suplementar los recursos que financian la actividad del Poder Judicial.

Asimismo, debe hacerse presente, como lo ha manifestado reiteradamente esta Corte, tanto el señor Presidente en el discurso inaugural del año judicial como el Pleno en diversos informes a proyectos de ley,

la multiplicidad de procedimientos contencioso administrativos especiales en nuestra legislación, así como la variedad de tribunales que contempla para su conocimiento, unido al aumento de las materias vinculadas al control judicial de la Administración, hacen conveniente y necesario que se estudie la implementación, de una vez por todas, de tribunales contencioso administrativos; lo que, por el carácter técnico y especializado de los mismos, contribuiría enormemente a fortalecer la uniformidad y certeza en la aplicación del derecho en materia administrativa.

2.- Respecto del procedimiento.

En la moción de los señores diputados se señala que “parece prudente, fijar un procedimiento análogo, al de las leyes previamente citadas (DFL N° 101 Estatuto Orgánico de la Superintendencia de AFP y DFL N° 3 Ley General de Bancos) que entre otras ventajas otorgará una mayor rapidez produciendo un efecto de mayor certeza jurídica”.

Sin perjuicio de ello, se fija un procedimiento diferente al de las leyes señaladas, puesto que en las respectivas reclamaciones se establece que la Corte de Apelaciones conoce de los asuntos en cuenta.

3.- Respecto de la procedencia de recursos contra la sentencia.

En la moción se dispone que la sentencia definitiva de la Corte de Apelaciones no será susceptible de recurso. Esta situación contrasta abiertamente con el principio de la doble instancia que debe existir en todo debido proceso.

Es ineludible, a juicio de esta Corte, establecer un procedimiento que contemple a lo menos la existencia del recurso de casación para efectos de impugnar la sentencia que se dicte desatendiendo el derecho. De no consagrarse un recurso que permita impugnar la sentencia, nos encontraríamos con que todos los principios que resguardan la existencia de un

debido proceso carecerían del instrumento necesario para velar por su efectivo resguardo y existencia.

4.- Respecto del principio “*solve et repete*” como presupuesto de la reclamación.

Sin perjuicio de que el proyecto de ley no modifica el inciso segundo del artículo 30 del Decreto Ley N° 3.538, en lo que se refiere a la consignación previa del 25% del monto total de la multa, como presupuesto de la reclamación, es necesario hacer presente que esta limitación al derecho de petición es de dudosa constitucionalidad.

En efecto, el Tribunal Constitucional en dos oportunidades ha declarado inaplicable normas que consagran el “*solve et repete*” (primero paga luego reclama) por pugnar con las garantías constitucionales, señalando que: *“Esta regla solve et repete ha sido calificada por la doctrina nacional, junto a la inembargabilidad de los bienes públicos y las vías especiales de ejecución de sentencias condenatorias contra órganos de la Administración, 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”* (considerando vigésimo primero, sentencia de fecha 1° de julio de 2008, recaída en causa Rol N° 946-07 del Tribunal Constitucional). Asimismo ha expresado: *“...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* (considerando decimoquinto de sentencia de fecha 3 de enero de 2008 dictada en causa Rol N°792-07 del Tribunal Constitucional).

El legislador no debe estar ajeno a esta tendencia, tal como se contempla en el proyecto de ley que crea el Ministerio del Medio Ambiente (Boletín N° 5947-12) que pretende, entre otras modificaciones, derogar la reclamación del artículo 64 de la Ley 19.300, del cual conoce el juzgado en lo civil correspondiente y establece como presupuesto de la reclamación la consignación del 10% de la multa y, en su lugar, establece un contencioso administrativo sin requisito de consignación previa alguna.

Este Tribunal, sin perjuicio de las observaciones señaladas, es del parecer de emitir una opinión favorable al proyecto de ley en consulta.

Lo anterior es todo cuanto puedo informar.

Saluda atentamente a V. S.

Milton Juica Arancibia
Presidente Subrogante

Carola Herrera Brummer
Secretaria Subrogante