

Caso Cascadas y los límites a la discrecionalidad administrativa en materia sancionatoria

| | |
|--------------------------|--|
| Tribunal | Tribunal Constitucional |
| Rol | 2922-15 |
| Fecha | 29 de Septiembre de 2016 |
| Materia | Derecho Administrativo |
| Submateria | Legalidad y proporcionalidad de las sanciones |
| Procedimiento | Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad |
| Hechos | <p>La parte requirente solicitó la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 29 del Decreto Ley N° 3538, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros, por vulnerar las garantías de legalidad y proporcionalidad sancionatoria establecidas en el artículo 19 de la Constitución en relación con una multa impuesta por la Superintendencia de Valores y Seguros. El requerimiento se basa en que la norma cuestionada no define criterios ni parámetros que permitan establecer la aplicación de una sanción específica al caso concreto, por lo que no cumple con los estándares de certeza ni determinación ni especificidad, vulnerando los principios de legalidad y proporcionalidad sancionatorias establecidos en la Carta Fundamental. Además, la normativa impugnada no permite determinar la cuantía específica de la sanción aplicable ni una base de cálculo cierta y verificable ex ante, lo que genera una indeterminación sancionatoria entregada al mero arbitrio de la autoridad administrativa, ya que es la Superintendencia quien fija el monto de la sanción aplicable.</p> |
| Tema central discutido | <p>¿Es inconstitucional el artículo 29 del Decreto Ley N° 3538 que permite a la Superintendencia de Valores y Seguros fijar una multa por operaciones irregulares en base a un porcentaje del valor de la emisión u operación irregular sin especificar un criterio objetivo o una fórmula para determinar el monto de la multa, lo que resultaría en una indeterminación sancionatoria que viola los principios de legalidad y proporcionalidad?</p> |
| Considerandos relevantes | <p>CUADRAGESIMOQUINTO: Que la disposición cuestionada no fija parámetro alguno de razonabilidad a la autoridad, lo que no se compadece con criterios mínimos de proporcionalidad, como los que han sido reiteradamente citados por esta M. constitucional.</p> <p>En efecto, de optarse por la imposición de la sanción prevista en el artículo 29, la norma no entrega parámetros o baremos objetivos a la autoridad administrativa para determinar "cómo y por qué" se aplica el 1% o, en su grado máximo, el tope del 30% previsto en la normativa.</p> <p>Se ha insistido en diversos estudios dogmáticos que la dificultad de la norma "está dada probablemente porque la ley no explicita criterios claros y concretos que faciliten la determinación específica de su destinatario y quantum." (C.B. y</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>E.B., Control administrativo de la Superintendencia de Valores y Seguros sobre hipótesis de uso de información privilegiada. Análisis jurisprudencial, Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 57, 2015, p. 134). (...)</p> <p>CUADRAGÉSIMO NOVENO: Que efectivamente no existe ningún parámetro de “objetividad” para la aplicación del artículo 29 del DL 3538. Si bien se alude en términos genéricos al principio de proporcionalidad, en los hechos su aplicación al caso concreto produce efectos contrarios a la Carta Fundamental y, específicamente, a dicho principio, concreción de la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación arbitraria (artículo 19, N° 2°) y el derecho a un justo y racional y debido proceso administrativo (artículo 19, N° 3°); desde que se hace una mera remisión, también general y no motivada, a lo dispuesto en los artículos 27 y 28 del DL 3538, este último -como se ha explicado- relativo al evento de que exista una multiplicidad de hechos infraccionales, con un tope de UF 75.000 (5 veces la sanción de UF 15.000).</p> <p>Así las cosas, la aplicación del inciso primero del artículo 29 del Decreto Ley N° 3538, de 1980, al caso concreto, produce efectos contrarios a la Constitución Política de la República, específicamente, al principio de proporcionalidad, desde que su materialización fáctica no se sustenta sobre la base de criterios de razonabilidad (objetivos y ponderados) que permitan determinar por qué se ha impuesto una determinada sanción, e incluso, por qué un porcentaje específico y no otro.</p> <p>La disposición legal impugnada impone de esta manera una potestad discrecional arbitraria que no se compadece con las exigencias mínimas de un Estado de Derecho, que permitan fundamentar la decisión y, luego de una detallada subsunción de los hechos al derecho, señalar de manera lógica y precisa cuál es la razón del quantum de la sanción, cumpliendo así con los presupuestos de un debido proceso administrativo;</p> |
| <p>Decisión</p> | <p>Acogido</p> |
| <p>Voto en contra de los Ministros señores Carlos Carmona Santander (Presidente), Gonzalo García Pino y Domingo Hernández Emparanza, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento</p> | <p>19°. Que, en consecuencia, la denominación de una operación irregular en el mercado de capitales no puede restringirse a una parte del artículo 29 del Decreto Ley N° 3538, sin atender al conjunto de la legislación, incluyendo las instrucciones y órdenes de la Superintendencia del ramo. Los sujetos regulados están vinculados por el ordenamiento jurídico que los rige y en sus actividades dentro del mercado de capitales están subordinados a las instrucciones y órdenes que se deriven de la Superintendencia respectiva. Con lo cual, la hipotética apertura del ilícito administrativo se configura sólo en una interpretación reduccionista ya que no toma en cuenta explícita los artículos 4° literales a), 27, 28 y 29 del Decreto Ley N° 3.538 y los artículos 52 y 53 de la Ley N° 18.045, sin contar las instrucciones y órdenes específicas de la Superintendencia de Valores y Seguros. Huelga decir que no realizó ninguna impugnación de estas otras normas;</p> <p>20°. Que, ahora examinando los elementos fácticos del caso concreto, cabe señalar que este asunto no constituye una de las materias que sea susceptible de ser enjuiciada desde el punto de vista constitucional, por más que se identifique el artículo 19, numeral 3°, inciso octavo de la Constitución como vulnerado. Lo anterior, por varias razones. Primero, porque la SVS dedica más de 1600 considerandos a explicar la naturaleza del esquema del ilícito. Segundo, porque este Tribunal solicitó como medida para mejor resolver el conocimiento del expediente administrativo que derivó en la aplicación de la multa el que está integrado por un conjunto amplio de imputados, con múltiples terceros</p> |

| | | | | |
|---|--|--|----------------------------|--|
| | <p>involucrados, entre ellos, cinco Administradoras de Fondos de Pensiones del país, en una tramitación que alcanza las 22.738 fojas.</p> <p>Tercero, porque la hipótesis sobre una o varias operaciones irregulares implica adoptar un criterio interpretativo legal y no constitucional de los artículos 4, literales a) y 9), 27, 28 y 29 del DL 3538, así como de los artículos 52 y 53 de la Ley 18.045. Cuarto, porque la gestión pendiente está en la sede correcta que permite realizar ese examen, esto es, ante el 16° Juzgado Civil de Santiago, puesto que se trata de un ejercicio de</p> <p>36°. Que en relación al primer punto, esto es el principio de legalidad en estado puro, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado que para satisfacer el principio de legalidad la sanción debe estar contenida en la ley, y no en reglamentos (STC 244, c. 100), y que la determinación de las penas es de resorte exclusivo del legislador (STC 786, C. 30°); subsunción de los hechos en el derecho aplicable. X, finalmente, porque siendo esta magistratura un tribunal de derecho no le compete dedicarse a una cuestión de hechos que es propio del dominio de la legalidad;</p> | | | |
| <table border="1"> <tr> <td data-bbox="201 785 477 884">Resumen del comentario</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 884 477 1010">José Francisco García G. y Víctor Manuel Avilés H.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1010 477 1108">Sentencias Destacadas 2016</td> </tr> </table> | Resumen del comentario | José Francisco García G. y Víctor Manuel Avilés H. | Sentencias Destacadas 2016 | <p>La sentencia denominada Cascadas, mediante la cual una contundente mayoría del Tribunal Constitucional declaró la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 29 del DL 3538 que crea la Superintendencia de Valores y Seguros pasará, sin lugar a dudas, a transformarse en un leading case de la jurisprudencia del mismo en tres ámbitos. Primero, desde la perspectiva jurídico-constitucional establece un marco constitucional estrictísimo y objetivo para el ejercicio de las potestades sancionatorias discrecionales de agencias administrativas regulatorias y fiscalizadoras, no limitándose al mercado de valores. Establece principios que irradian al conjunto de los sectores regulados. Segundo, desde la perspectiva de las políticas públicas, incentiva un equilibrio armónico entre los criterios de legitimidad sustantiva y formal de la regulación y su exigibilidad. Finalmente, desde la perspectiva de la sociedad libre, los ciudadanos encontrarán una sentencia que contribuye con certeza a un Estado de Derecho en forma, al gobierno de las leyes y no de los hombres (aunque sean Superintendentes).</p> |
| Resumen del comentario | | | | |
| José Francisco García G. y Víctor Manuel Avilés H. | | | | |
| Sentencias Destacadas 2016 | | | | |