

Santiago, a veintitrés de marzo de dos mil veintitrés.

Vistos:

En estos autos sobre reclamo del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros, caratulado "Segal con Superintendencia de Valores y Seguros", seguidos ante el Vigésimo Sexto Juzgado Civil de Santiago, la parte reclamante dedujo recurso de casación en el fondo en contra del fallo dictado por la Corte de Apelaciones de Santiago que confirmó el fallo de primer grado que rechazó la acción.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que en el primer acápite del recurso de nulidad sustancial se denuncia la infracción de los artículos 18 y 27 de la Ley N° 19.880. Así, para desestimar la reclamación, la sentencia impugnada, incurriendo en error de derecho, determina que el procedimiento administrativo seguido en contra de los sancionados, se inició con la formulación de los cargos ocurrida el 15 de febrero de 2017, desconociendo, sin más, el período anterior a dicha data, vale decir, desde el inicio de la investigación en adelante, esto es, el lapso comprendido entre septiembre de 2012 y febrero de 2017. Lo anterior, según refiere, implica que al resolver sobre la base de tal inobservancia, no solo se desconocen las etapas en que se desglosa el procedimiento



administrativo -inicio, instrucción y finalización-, sino que, además, se desestima de manera incorrecta el decaimiento alegado por los investigados, pues, aun cuando es indudable que el procedimiento se inició el 2012, los jueces del fondo estimaron que dicho suceso solo aconteció con la formulación de los cargos, es decir, en el año 2017, de tal suerte que, desde esa oportunidad hasta la dictación de la resolución sancionatoria, no transcurrió el plazo de seis meses de que trata el artículo 27 de la citada ley.

Segundo: Que en el segundo acápite explica que se infringen los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros, toda vez que la sociedad fiscalizada fue sancionada sobre la base de un precepto legal que no le resulta aplicable. En efecto, explica que los sentenciadores estimaron que la norma aplicable es el artículo 28 en lugar del artículo 27, al estimar que la última de las normas en juego es aplicable a las sociedades anónimas abiertas, de manera que, al ser la sociedad fiscalizada una corredora de bolsa, tal precepto legal no es susceptible de ser utilizado. No obstante ello, explica que tal aseveración constituye un error, en vista de que, aun cuando la sociedad investigada es una corredora de bolsa, no puede obviarse que la forma jurídica de la misma es la de una sociedad anónima sujeta a la fiscalización de la Superintendencia



de Valores y Seguros -SVS-, razón por la cual es evidente que la norma aplicable era el artículo 27.

Al mismo tiempo, puntualiza que los sentenciadores incurren en otro error de derecho, al desconocer que ambos preceptos legales exigen que la resolución sancionatoria sea motivada, pero, además, que se sustente en los parámetros que ambas normas reconocen, es decir, teniendo en consideración la gravedad y consecuencias del hecho, la capacidad económica del infractor y si éste hubiere cometido otras infracciones de cualquier naturaleza en los últimos 24 meses. Sin embargo, sostiene que de la lectura de la resolución dictada por la SVS, es evidente la falta de motivación de la misma, cuestión que no fue enmendada por los sentenciadores del grado, al mantener incólume la multa aplicada por la autoridad fiscalizadora.

Tercero: Que al explicar la manera en que los errores de derecho influyen en lo dispositivo del fallo aduce que de no haberse cometido éstos, la sentencia habría acogido el reclamo planteado por los fiscalizados, dejando sin efecto la multa aplicada.

Cuarto: Que, en lo que importa al recurso, cabe tener presente que estos autos se inician con el reclamo deducido, conforme con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros, en contra de dicho organismo por la Resolución



Exenta N° 3.558 de fecha 27 de julio de 2017, a través del cual se sanciona con el pago de una multa a ICB Corredores de Bolsa S.A. (1.000 UF) y a los señores Carlos Grossman Badrian (450 UF), Kurt Herzko Merino (500 UF), Orestes Palma Osorio (450 UF) y Alfredo Segal Knap (400 UF), por haber incurrido en diversas acciones que contravienen la Circular N° 2.054 de 2011 de la SVS, que imparte instrucciones sobre el control interno y gestión de riesgos para los intermediarios de valores, además de la entrega de antecedentes falsos y la certificación de hechos falsos ante la SVS, en los términos descritos en la letra a) del artículo 59 de la Ley N° 18.045.

En términos generales, los reclamantes sostienen que la tramitación del procedimiento administrativo se prolongó por un lapso que excede con creces el plazo de seis meses de que trata el artículo 27 de la Ley N° 19.880, de modo que, en su concepto, era aplicable la figura del decaimiento del acto administrativo. Es ésta, según expone, justamente la situación sublite, pues el procedimiento se inició en septiembre de 2012, mediante el envío del Memorandum N° 1 de 26 de septiembre de 2012, por el cual la SVS solicitó al gerente general de ICB Corredores, la remisión de una serie de antecedentes para su control o revisión, razón por la que, sin duda, dicho requerimiento marca el inicio del procedimiento administrativo en contra del intermediario y sus



directivos. En todo caso, afirma que de ningún modo tal acontecimiento puede situarse después de agosto de 2015, es decir, con posterioridad a la época en que los fiscalizados prestaron declaración ante la Superintendencia, por cuanto tal diligencia no puede sino ser concebida como parte integrante del tantas veces citado procedimiento. Así pues, expone que, tal como se adelantó, sea que se considere que el inicio del procedimiento ocurrió en septiembre de 2012 o agosto de 2015, es indudable que la tramitación se prolongó por un período superior a seis meses, en tanto la resolución sancionatoria data de julio de 2017.

Agrega que, la imposición de las multas a la intermediaria de valores y sus directivos, se encuentra desprovista del análisis de los parámetros que la ley establece para su determinación. En efecto, alude que el artículo 27 de la Ley Orgánica de la SVS, establece una serie de factores que deben ser analizados al momento de fijar la cuantía de la multa a imponer, cuestión que, en la especie, no sucede, razón por la cual es evidente la infracción a dicho precepto, además de la afectación del principio de proporcionalidad.

Quinto: Que constituyen hechos de la causa, establecidos por la sentencia impugnada, los siguientes:

a) Con fecha 27 de julio del año 2017, mediante Resolución Exenta N° 3.558, la Superintendencia de



Valores y Seguros aplicó la sanción de multa a ICB Corredores de Bolsa S.A. (1000 UF) y a los señores Carlos Grossman Badrian (450 UF), Kurt Herzko Merino (500 UF), Orestes Palma Osorio (450 UF) y Alfredo Segal Knap (400 UF), por su responsabilidad en la comisión de diversas acciones que contravienen la Circular N° 2.054 de 2011 de la SVS, por la cual dicho organismo imparte instrucciones a los corredores de bolsa y agentes de valores, sobre el control interno y gestión de riesgos para los intermediarios de valores, además de la entrega de antecedentes falsos y la certificación de hechos falsos ante la SVS, en los términos descritos en la letra a) del artículo 59 de la Ley N° 18.045.

b) El día 11 de agosto del año 2017, la Superintendencia de Valores y Seguros mediante Resolución Exenta N° 3.883 desestima la reposición deducida en contra de la resolución sancionatoria.

Sexto: Que los sentenciadores rechazan el reclamo interpuesto, esgrimiendo las siguientes argumentaciones:

a) El procedimiento administrativo dirigido en contra de los recurrentes se inició con fecha 15 de febrero de 2017 culminando con la Resolución Exenta N° 3.558 de 27 de julio de 2017, mediante la que se aplicó la sanción de multa a ICB Corredores de Bolsa S.A. y a los señores Carlos Grossman Badrian, Kurt Herzko Merino, Orestes Palma Osorio, Patricio Riquelme Carrasco y



Alfredo Segal Knap. En ese entendido, el procedimiento administrativo se ajustó plenamente a lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Procedimientos Administrativos, incurriendo en un error la recurrente al estimar que el proceso administrativo se inició el año 2012, puesto que el periodo que media entre septiembre de 2012 y el 15 de febrero de 2017, no corresponde al procedimiento propiamente tal sino que al proceso de fiscalización, que culmina con la formulación de cargos contenida en los Oficios Reservados N° 102, 103, 104, 105, 106 y 107, todos de 15 de febrero de 2017.

b) En cuanto a la falta de justificación del monto de la multa y afectación al principio de proporcionalidad, en vista de no haber sido analizados los factores que establece el artículo 27 del D.L. N° 3.538 de 1980, los sentenciadores advierten que de conformidad a los antecedentes del proceso, en especial de la Resolución Exenta N° 3558, consta que la Superintendencia de Valores y Seguros, sancionó a los reclamantes en razón de la potestad sancionatoria y de los factores y parámetros presentes en el artículo 28 del D.L. N° 3.538 de 1980, mas no del artículo 27, por cuanto este último corresponde ser aplicado únicamente para sociedades anónimas abiertas, además de sus directores y gerentes. De ese modo, no siendo ICB una sociedad anónima abierta, sino una corredora de bolsa, le son aplicables



los parámetros y factores que el artículo 28 del D.L. N° 3.538 de 1980 entrega. Por lo demás, agregan que en el considerando 29° de la Resolución que se impugna, la recurrida ha dado cumplimiento al artículo 28 del D.L. N° 3.538 de 1980, expresando detalladamente las circunstancias que dan cuenta de la gravedad y consecuencias de las infracciones perpetradas por ICB, los directores y gerentes generales de ésta, razón por la que resulta evidente que la SVS motivó de manera suficiente y conforme la norma aplicable, cuáles eran los elementos que configuraron la gravedad, la reiteración y las consecuencias de las conductas infraccionales en que incurrieron los sancionados, para los efectos de determinar la multa a imponer.

Séptimo: Al comenzar el análisis del recurso, conviene precisar que la Superintendencia de Valores y Seguros fue una institución autónoma, regida por el Decreto Ley N° 3.538 del Ministerio de Hacienda, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros, a quien correspondía la fiscalización de las actividades y entidades que participaban de los mercados de valores y seguros a nivel nacional.

En la consecución del fin último de todo órgano de la Administración, el bien común y de servicio público, es que surgen las potestades inspectivas, fiscalizadoras y sancionadoras de la Administración, las cuales,



tratándose de la Superintendencia de Valores y Seguros se erigieron como facultades controladoras y disciplinadoras de las entidades que participaban de los mercados de valores y de seguros, toda vez que la actividad de estas últimas podía vulnerar las normas legales y los derechos fundamentales de las personas, por lo que resultaba indispensable determinar si se estaba respetando el ordenamiento jurídico y, en su caso, corregir el actuar, si es necesario.

Lo anterior es trascendente, pues determina que en el análisis del caso sublite, no debe soslayarse que la Superintendencia de Valores y Seguros ejercía una actividad de "policía administrativa", puesto que tal órgano estaba revestido de facultades que le permitían fijar limitaciones a los particulares. En lo concreto, se ejercía una función de policía administrativa económica, toda vez que se estaba en presencia de un régimen particular, en que la autoridad administrativa buscaba cautelar el orden público financiero. Es la especialidad de la función, relacionada con la actividad económica y financiera, la que determinaba que existieran procedimientos distintos para ejercer la actividad de policía general y la sancionatoria en particular.

En este orden de consideraciones, interesa destacar la diferencia entre las labores amplias y permanentes de inspección y de fiscalización con la concreta y singular



del procedimiento administrativo sancionador, en que las primeras no están llamadas a desembocar en la segunda, pero, sin duda y no necesariamente, pueden dar origen a ellas. En efecto, basta analizar la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros para confirmar la diferencia entre ambos procedimientos, toda vez que, por una parte, dicho órgano desarrolló una función supervisora basada en el control y vigilancia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y administrativas por sus fiscalizados, mientras que, de otro lado, gozaba de facultades sancionatorias, en aras de aplicar sanciones frente al incumplimiento o quebrantamiento del marco regulador como consecuencia de una investigación, contemplándose, en el orden procedimental, la posibilidad de reclamar las multas impuestas por las autoridades ante el juez de letras en lo civil, según lo establecía el artículo 30 del referido cuerpo normativo.

Ahora bien, es cierto que el ejercicio de la facultad fiscalizadora, en ocasiones coincide con la etapa de instrucción previa del procedimiento sancionatorio, sin embargo, desde el punto de vista doctrinario conviene siempre tener claras las diferencias, toda vez que no puede soslayarse que no siempre el ejercicio de la facultad fiscalizadora desembocará en un procedimiento sancionatorio, por lo que



carece de base cualquier exigencia de aplicar los principios de la Ley N° 19.880 a la referida etapa de fiscalización.

Lo anterior merma la viabilidad del primer capítulo en estudio, pues éste se erige sobre la base de no reconocer que existe una multiplicidad de órganos que ejercen una actividad de policía administrativa de carácter especial, entre ellos, la SVS, que puede constituirse, además, en una herramienta eficiente para dar origen a un procedimiento disciplinador de la actuación de entes privados en distintas actividades que por su naturaleza pueden afectar, en última instancia, los derechos de las personas y el bien común, desconociendo, sin más, la diferenciación entre las funciones de inspección, fiscalización y sanción de las entidades que participan de los mercados de valores y de seguros.

Octavo: Que, asimismo, para dilucidar el aspecto central del segundo capítulo de nulidad, resulta adecuado reproducir el texto de los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de la SVS, los cuales, en lo pertinente, establecen:

"Artículo 27.- Las sociedades anónimas sujetas a la fiscalización de la Superintendencia que incurrieren en infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las que rijan, o en incumplimiento de las



instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta, sin perjuicio de las establecidas específicamente en otros cuerpos legales o reglamentarios, de una o más de las siguientes sanciones(...)”.

“Artículo 28.- Las personas o entidades diversas aquellas a que se refiere el inciso primero del artículo anterior, pero sujetas a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia, que incurrieren en infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta, sin perjuicio de las establecidas específicamente en otros cuerpos legales o reglamentarios, de una o más de las siguientes sanciones (...)”.

Noveno: Que, como se observa, un correcto análisis normativo permite concluir que el citado artículo 28 constituye la disposición que faculta al Superintendente para imponer la sanción reclamada.

En efecto, las sociedades anónimas sujetas a la fiscalización de la Superintendencia -actualmente la Comisión para el Mercado Financiero-, son las sociedades anónimas abiertas y las especiales, pues, en tales términos se establece expresamente en el artículo 2° de la Ley sobre Sociedades Anónimas, debido a lo cual no



resulta posible aplicar el citado artículo 27, en vista que la sociedad reclamante es una sociedad anónima de una tipología diversa de las indicadas, es decir, cerrada.

Por ello, la disposición aplicable es el artículo 28, teniendo en consideración que la sociedad fiscalizada es una entidad diversa de aquella a que se refiere el inciso primero del artículo 27, en atención a que si bien no se trata de una sociedad anónima abierta o especial, lo cierto es que se encuentra sujeta a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia, actual CMF, dado que, como corredora de bolsa, cualquiera sea la forma de su constitución, es una más de las tantas entidades fiscalizadas del mercado de valores, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3° de la citada Ley Orgánica.

Décimo: Que de lo expuesto fluye que no es efectivo que los sentenciadores incurrieran en un yerro en el fundamento séptimo del fallo impugnado, al considerar que el precepto legal aplicable es el citado artículo 28, toda vez que, tal como se adelantó, la entidad fiscalizada es una intermediaria de valores que se encuentra sometida a la fiscalización de la SVS para los efectos de sancionar las conductas constitutivas de incumplimiento o violación del marco regulador derivado de una investigación.

Undécimo: Que, sin perjuicio de lo anterior, cabe referir, que a pesar de no concurrir el error anotado, el



recurso contiene defectos en su formalización que merman aun más su viabilidad, pues en él se exponen argumentaciones que revisten el carácter de contradictorias y alternativas. En efecto, se sostiene que fue sancionada sobre la base de una disposición legal que no correspondía, por cuanto era aplicable el artículo 27 en lugar del artículo 28, en atención a la cual debía evaluarse la conformidad o disconformidad con el marco regulatorio de su actividad como intermediario de valores. Lo anterior implica desconocer la validez del fundamento que la Superintendencia utiliza para reprochar la conducta de la entidad fiscalizada. Sin embargo, a reglón seguido, reconoce la posibilidad que se considere legítimo que la Superintendencia invoque una norma distinta a la aplicable, señalando que aun de ser ello factible, es decir, que la norma aplicable es el artículo 28, de todas maneras se ha infringido el deber de motivación en la aplicación de la sanción.

Lo anterior importa dotar al recurso de que se trata de un carácter dubitativo, cuestión que conspira contra su naturaleza de derecho estricto, como quiera que su finalidad no es otra que la de fijar el recto alcance, sentido y aplicación de las leyes en términos que no puede admitirse que se viertan en él reflexiones incompatibles como tampoco argumentaciones declaradamente



subsidiarias o alternativas que lo dejan así desprovisto de la certeza necesaria.

En relación a lo antedicho, no debe perderse de vista que lo puntual y relevante a comprobar en el contexto de la casación en el fondo, es si ha existido infracción de ley en un determinado sentido o si no la hay. Así la jurisprudencia constante de esta Corte ha establecido que tratándose de un recurso de derecho estricto, éste debe ser deducido en forma categórica y precisa, estando fuera de lugar peticiones subsidiarias por carecer de la certeza y determinación indispensables.

Duodécimo: Que, sin perjuicio de lo anterior, cabe referir además, que si esta Corte hiciera abstracción de lo señalado, resulta que tampoco se advierte la ausencia de motivación que se reprocha. Al respecto, es indispensable aclarar que el acto censurado contiene los fundamentos que permiten entender y que entregan soporte a la decisión contenida en él, tal como se establece en el fundamento octavo del fallo impugnado, de modo que forzoso es concluir que en la emisión del acto impugnado se cumplieron las exigencias previstas en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, desde que contiene los fundamentos de hecho y de derecho que explican la decisión allí adoptada, acorde con los parámetros que trata el tantas veces citado artículo 28.



Décimo tercero: Que lo hasta ahora reflexionado permite descartar la vulneración de los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de la SVS, pues más allá de los defectos de formalización del recurso en estudio, lo cierto es que la conducta infraccional de la entidad fiscalizada debió ser evaluada y resuelta conforme a la norma aplicable a las corredoras de bolsa, siendo ello justamente lo que ha sucedido en la especie, descartándose así los yerros jurídicos imputados a los sentenciadores.

Décimo cuarto: Que por lo expuesto, al no haber incurrido los sentenciadores en los errores de derecho que se les atribuyen, el recurso de casación en el fondo no puede prosperar.

De conformidad, asimismo, con lo que disponen los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido en contra de la sentencia de veinte de julio del año dos mil veinte.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante señora Benavides.

Rol N° 104.545-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., y los Abogados Integrantes Sr. Enrique Alcalde R. y Sra. María



Angélica Benavides C. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, la Ministra Sra. Vivanco por estar con permiso.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Adelita Inés Ravanales A. y los Abogados (as) Integrantes Enrique Alcalde R., Maria Angelica Benavides C. Santiago, veintitrés de marzo de dos mil veintitrés.

En Santiago, a veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

