



000591

1

Quinientos Noventa y uno

Santiago, treinta de octubre de dos mil catorce.

VISTOS:

A fojas 1, con fecha 4 de julio de 2014, Aldo Motta Camp ha deducido ante esta Magistratura requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso segundo del artículo 35 de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, en la parte que indica, para que produzca efectos en los autos sobre reclamo de ilegalidad caratulados "Motta Camp con Superintendencia de Valores y Seguros", de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol N° 4359-2014.

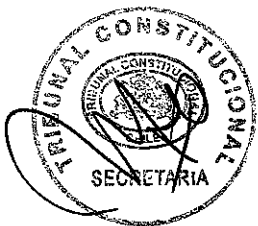
Preceptiva legal cuya aplicación se impugna.

El inciso segundo del artículo 35 de la Ley N° 19.880, en el marco del procedimiento administrativo común, faculta al instructor para ordenar la apertura de un término probatorio **"cuando a la Administración no le consten los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija"**, siendo esta parte la impugnada de inaplicabilidad en su aplicación a la gestión pendiente.

Gestión pendiente invocada y antecedentes de hecho.

Indica el actor que, en el marco del denominado caso "Sociedades Cascadas", la Superintendencia de Valores y Seguros, por Oficio Reservado N° 634, de 6 de septiembre de 2013, formuló cargos en su contra, por infracciones a las leyes de Sociedades Anónimas y de Mercado de Valores.

Luego, por Oficio Reservado N° 824, de 12 de noviembre de 2013, tuvo por formulados sus descargos y, respecto de su solicitud de apertura de un término probatorio, decretó que en forma previa el señor Motta señalara los hechos que deseaba acreditar, así como los





000592

quinientos noventa y dos

medios de prueba de que se valdría y las diligencias probatorias concretas que ofrecería.

Ante ello, el actor dedujo recurso de reposición, que fue rechazado por Oficio Reservado N° 349, de 8 de mayo de 2014, y por Oficio Reservado N° 493, de 13 de junio de 2014, la Superintendencia ordenó abrir un término probatorio de 30 días hábiles.

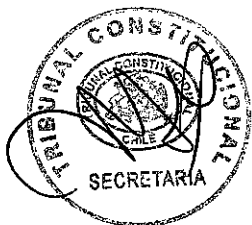
En seguida, el requirente -conforme al artículo 46 del Decreto Ley N° 3.538, de 1980, Ley de la Superintendencia de Valores y Seguros- dedujo reclamo de ilegalidad en contra de la resolución administrativa contenida en el último oficio N° 493, de junio de 2014, constituyendo ésta la gestión actualmente pendiente en que incide la acción de inaplicabilidad de autos.

Aplicación decisiva del precepto impugnado, conflicto constitucional y disposiciones constitucionales que se estiman infringidas.

Sostiene el requirente, señor Motta, que la Superintendencia fundó su resolución reclamada de ilegalidad, precisamente, en el precepto impugnado de inaplicabilidad; norma que, asimismo, es plenamente aplicable y decisiva en la resolución del asunto por la Corte de Apelaciones de Santiago.

Luego, de no prosperar el requerimiento de autos, la Corte podría aplicar esta norma generando en el caso concreto infracciones a las garantías constitucionales de la presunción de inocencia, del derecho a defensa, del debido proceso, de la igualdad ante la ley y del respeto al contenido esencial de los derechos.

Así, en la gestión *sublite*, en el marco del procedimiento administrativo sancionador, la Superintendencia -órgano acusador-, amparada en la norma legal cuestionada, se negó a fijar los hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos sobre los cuales debía recaer la prueba; invirtiendo el *onus*





000593

3

quinientos noventa y tres

probandi; imponiéndole al actor -administrado- la carga de probar hechos negativos y obligándolo a determinar los hechos que no le constan al persecutor, lo cual generaría las siguientes infracciones a la Constitución:

1°. La presunción de inocencia, garantizada en los artículos 19, N° 3°, inciso séptimo, y 5°, inciso segundo, de la Constitución, en relación con los artículos 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Conforme a esta presunción, aplicable tanto al ámbito penal como administrativo sancionador, en la medida que se ejerza el poder punitivo del Estado, toda persona debe ser considerada inocente mientras no exista una sentencia condenatoria en su contra y el imputado no debe probar su inocencia, sino que es el acusador quien tiene la carga de probar la existencia del hecho punible y la participación del acusado.

Sin embargo, el precepto impugnado conculca en su aplicación esta presunción constitucional, al trasladar la carga de la prueba de su inocencia al imputado, exigiéndole a ciegas que indique los hechos que no le constan a la Administración y que deben ser materia de prueba;

2°. El debido proceso y el derecho a defensa, contemplados en el artículo 19, N° 3°, incisos segundo y sexto, de la Constitución:

Estas garantías son aplicables al procedimiento administrativo sancionador, en el que, previo a la aplicación de la sanción, la Constitución garantiza el derecho a la defensa efectiva del acusado, incluyendo el derecho a la bilateralidad de la audiencia, a rendir prueba y a recurrir judicialmente, dentro de un procedimiento racional y justo.

En la especie, el precepto impugnado infringe estas garantías, al obligar al imputado a señalarle a ciegas al



*quinientos noventa y cuatro*

instructor del proceso cuáles son los hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos que deben probarse, debiendo adivinar los hechos que no le constan al persecutor; lo que deja en indefensión al requirente, pues no puede rendir prueba si no conoce los hechos que la Administración estima controvertidos;

3°. La igualdad ante la ley, garantizada por el artículo 19, N° 2°, de la Constitución:

La norma impugnada genera en el caso concreto una diferencia arbitraria y carente de razonabilidad, pues, al invertir la carga de la prueba e imposibilitar al administrado de conocer del propio persecutor público los hechos a probar, vulnera la presunción de inocencia y la igualdad de armas del administrado, frente al ejercicio del *ius puniendi* estatal, y

4°. El contenido esencial de los derechos, consignado en el artículo 19, N° 26°, de la Constitución:

La ley sólo puede limitar los derechos fundamentales en comento cuando la Carta Fundamental lo autoriza, lo que no acontece en la especie, desde que la norma impugnada elimina la presunción de inocencia y reduce a su mínima expresión los derechos del administrado a su defensa, a un procedimiento racional y justo y a la igualdad ante la ley.

En base a las argumentaciones referidas, el requirente señor Motta concluye su presentación solicitando se declare la inaplicabilidad del precepto legal impugnado a la gestión pendiente de reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, de forma tal que el tribunal de alzada no esté limitado en el fallo del asunto por la norma legal que genera efectos inconstitucionales, pudiendo así declarar que es la Superintendencia quien debe fijar los hechos a probar en el procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra. Finalmente, solicita la suspensión del procedimiento en la gestión pendiente.



*Quinientos noventa, cinco*

Admisión a trámite, cuestión de previo y especial pronunciamiento y admisibilidad.

La Segunda Sala de esta Magistratura, por resolución de 8 de julio de 2014 (fojas 55), acogió a tramitación el requerimiento, sin dar lugar a la suspensión del procedimiento solicitada, y, para resolver acerca de su admisibilidad, confirió traslado a la Superintendencia de Valores y Seguros, el cual fue debidamente evacuado a fojas 61.

A fojas 232, el Presidente del Consejo de Defensa del Estado, señor Juan Ignacio Piña, por el Estado, solicitó ser tenido como parte en autos y que el requerimiento se declarara inadmisibile.

A fojas 237, el requirente dedujo incidente de previo y especial pronunciamiento, solicitando la exclusión del Consejo de Defensa del Estado del presente proceso. Posteriormente, tanto la Superintendencia de Valores y Seguros (fojas 278) como el Consejo de Defensa del Estado (fojas 280) formularon su oposición a dicha solicitud.

Luego, por resolución de 5 de agosto de 2014, la Sala decretó que se oyeran alegatos acerca de las partes involucradas en el presente proceso, así como respecto de su admisibilidad, verificándose al efecto la audiencia del día 12 de agosto de 2014 en que alegaron los abogados del requirente, de la Superintendencia y del Consejo de Defensa del Estado.

Por resolución de 13 de agosto de 2014 (fojas 300), la Sala declaró admisible el requerimiento y dejó para resolver en la sentencia de fondo la calidad de parte del Consejo de Defensa del Estado.

Pasada la causa a Pleno, la acción de inaplicabilidad fue puesta en conocimiento de los órganos constitucionales interesados, confiriéndoseles, al igual que a la Superintendencia y al Consejo de Defensa del





000596

6

quinientos noventa y seis

Estado, un plazo de veinte días para formular observaciones acerca del fondo del asunto.

Observaciones de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Por presentación de 5 de septiembre de 2014, a fojas 330, Carlos Pavez Tolosa, Superintendente de Valores y Seguros, en representación de dicho organismo público, formula observaciones dentro de plazo, solicitando el total rechazo del requerimiento, en virtud de las siguientes argumentaciones:

1°. A juicio del requirente, la inconstitucionalidad de la aplicación de la parte impugnada del inciso segundo del artículo 35 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos se habría generado con ocasión del Oficio Reservado de la Superintendencia N° 493, de junio de 2014, respecto del cual reclamó de ilegalidad en la gestión pendiente ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Sin embargo, la Superintendencia, en el marco del procedimiento administrativo sancionador del caso denominado "Sociedades Cascadas", mediante Oficio Reservado N° 634, de 6 de septiembre de 2013, formuló cargos en contra del requirente, señor Motta. Luego, por Oficio Reservado N° 824, de 12 de noviembre de 2013, tuvo por formulados sus descargos y condicionó la apertura del término probatorio solicitada por el actor a que, en forma previa, éste señalara los hechos que deseaba acreditar, los medios de prueba de que se valdría y las diligencias probatorias concretas que ofrecería; ello, fundado en el mismo precepto impugnado, que generaría las inconstitucionalidades denunciadas por el actor.

Luego, por Oficio Reservado N° 349, de 8 de mayo de 2014, la Superintendencia rechazó el recurso de reposición deducido por el actor contra el oficio anterior, reiterándole que él debía señalar los hechos a





000597 7

quinientos noventa, siete

probar; y por Oficio Reservado N° 493, de 13 de junio de 2014, tuvo presentes los hechos y medios de prueba propuestos por el actor y ordenó abrir un término probatorio de 30 días, siendo este último oficio, de junio de 2014, el reclamado de ilegalidad en la gestión pendiente.

Conforme a estos antecedentes, aparece que el señor Motta ha tergiversado el contenido de los actos administrativos dictados por la Superintendencia en el caso Cascadas, pues la ilegalidad reclamada es en realidad respecto del Oficio N° 824, de noviembre de 2013, y no del Oficio N° 493, de junio de 2014, como indica el actor. En efecto, es el Oficio N° 824 anterior el que le ordenó al actor individualizar los hechos y medios de prueba de que se valdría, encontrándose además a firme dicha resolución por el Oficio N° 349, de 8 de mayo de 2014, que rechazó la reposición y le ordenó dar cumplimiento al oficio anterior. Incluso, el actor cumplió lo ordenado, señalando los hechos que pretendía acreditar y los medios de prueba de que se valdría, los que fueron tenidos presentes en el Oficio 493.

Luego, habiendo precluido la oportunidad procesal para reclamar de los oficios 824 y 349, el actor reclama la ilegalidad del último oficio, N° 493, de junio de 2014, pero extractando en realidad lo resolutivo de los dos oficios anteriores (N°s 824 y 349) para fundar la supuesta ilegalidad, pues la interposición de un reclamo en contra de aquéllos era del todo extemporánea. Así, el reclamo que constituye la gestión judicial pendiente fue fabricado artificialmente por el requirente para elaborar una instancia de invalidación de un acto administrativo anterior al reclamado, lo que, además de dilatar injustificadamente el procedimiento administrativo, redunda necesariamente en la improcedencia de la acción de inaplicabilidad de autos, tanto porque la gestión judicial pendiente invocada es improcedente por



*Quinientos noventa, ocho*

extemporánea, cuanto porque el precepto impugnado no resulta decisivo en la resolución del asunto;

2°. El requerimiento debe ser rechazado porque la naturaleza jurídica de lo alegado por el actor corresponde a una cuestión de mera legalidad, pues en el marco del contencioso administrativo de anulación que constituye la gestión pendiente, la Corte de Apelaciones de Santiago únicamente examinará la actuación formal del órgano administrativo, verificando si dictó su resolución o acto administrativo ajustado a la legalidad, en relación con normas adjetivas procedimentales, sin que corresponda en esa instancia judicial que se ventilen cuestiones de fondo.

En la especie nos encontramos frente a un conflicto de mera legalidad y no de constitucionalidad, como fue considerado en el voto disidente de la declaración de admisibilidad suscrito por los Ministros señores Carlos Carmona y Gonzalo García;

3°. La inaplicabilidad solicitada es improcedente porque intenta desvincular al juez de la norma impugnada. El actor busca sustraer al juez de una norma procedimental, para el solo efecto de alterar la decisión del fondo del asunto, lo que no es el objetivo perseguido por la acción de inaplicabilidad;

4°. El requerimiento es improcedente porque no impugna un precepto legal, sino que persigue invalidar en sede de inaplicabilidad un acto administrativo, en el afán de suspender indefinidamente el procedimiento seguido en su contra. Asimismo, busca que esta Magistratura interprete el sentido y alcance del precepto legal impugnado, cuestión que es de resorte exclusivo del juez del fondo;

5°. El requerimiento es improcedente desde que se funda en una interpretación incorrecta que el actor efectúa del precepto impugnado, pues esta norma precisamente -en el marco de un procedimiento general,



*Quinientos noventa, nueve*

supletorio y garantista- le garantiza los derechos constitucionales que invoca, al darle derecho a defenderse y rendir prueba en el procedimiento administrativo sancionador, sin que la Superintendencia le haya solicitado que fije en general los hechos sobre los cuales recaiga la prueba, sino sólo que indique aquéllos relacionados con su defensa y descargos para desvirtuar las imputaciones en su contra.

Luego, la actuación del órgano público, de acuerdo a la norma cuestionada, precisamente, permite al imputado rendir prueba en contrario y sostener su "teoría del caso".

Entender, como hace el actor, que se le impone la carga de probar su inocencia, llevaría al sinsentido de que se prescindiría de la prueba de la defensa en el procedimiento sancionatorio.

Además, la norma impugnada es coherente con la protección de los derechos constitucionales del actor, pues si a la Superintendencia le constaran los hechos en que funda su defensa el señor Motta, no le habría formulado cargos. Luego, se hace necesario que el propio actor pruebe los hechos que no le constan a la Administración, y

6°. Por otro lado, del texto completo del artículo 35 impugnado, así como de otros preceptos pertinentes de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, aparece que en el procedimiento administrativo impera un régimen de desformalización procedimental, que impide igualar este procedimiento al ordinario civil, como pretende el actor, pues en sede administrativa no existe norma que obligue al sustanciador a dictar una interlocutoria que reciba la causa a prueba y fije los hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, máxime si la Superintendencia ejerce una potestad administrativa en resguardo del orden público económico, y no jurisdiccional, como confunde el requirente.





La concurrencia de las garantías del debido proceso en el procedimiento administrativo no implica que éste sea de naturaleza jurisdiccional.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado.

Por presentación de 6 de septiembre de 2014, a fojas 402, María Eugenia Manaud Tapia, por el Estado, formula observaciones dentro de plazo, solicitando igualmente el rechazo del requerimiento, en virtud de las siguientes consideraciones.

I. Argumentos de forma:

1°. Dada la naturaleza de la reclamación pendiente ante la Corte de Apelaciones de Santiago, para su resolución el juez del fondo únicamente puede efectuar un examen de interpretación legal, para ver si la resolución de la Superintendencia impugnada se ajustó o no a la legalidad vigente y si correspondía o no al órgano persecutor fijar los hechos de prueba. Luego, nos encontramos frente a un asunto de mera legalidad, que debe resolver el juez de la instancia;

2°. El precepto legal impugnado no es decisivo en la resolución del asunto, toda vez que el inciso segundo del artículo 35, en la parte cuestionada, no permite por sí solo entender que los hechos de prueba deban ser propuestos por el interesado.

Es el inciso tercero, no impugnado, el que alude a los hechos de prueba propuestos por el interesado, a los medios de prueba ofrecidos, y la posible improcedencia de la prueba propuesta, siendo así este último inciso el que podría ser *decisorio litis* en la gestión *sublite*.

Por otra parte, la Corte de Apelaciones de Santiago mal podría hacer aplicación del precepto impugnado, en un debate que está circunscrito a un acto administrativo de la Superintendencia que no contiene lo que se dice por el señor Motta. Lo anterior, toda vez que el oficio de la Superintendencia N° 493, de junio de 2014, respecto del



*Seiscientos uno*

cual se ventiló el reclamo de ilegalidad que constituye la gestión pendiente, se limita a abrir un término probatorio de 30 días y, en lo demás, decreta estese a lo resuelto con anterioridad en el oficio 349, de mayo de 2014, que rechazó la reposición interpuesta en contra del anterior oficio 824, de noviembre de 2013, siendo este último el que tuvo por formulados los descargos del señor Motta y le solicitó señalar los hechos que deseaba acreditar y los medios de prueba de que se valdría.

Así, el artículo 35, en su parte impugnada de inaplicabilidad, fue aplicado en actos administrativos anteriores, correspondientes a los oficios de noviembre de 2013 -que requirió señalar los medios de prueba- y de mayo de 2014 -que rechazó la reposición deducida en su contra-, pero no tiene incidencia ni menos decisiva en la resolución del reclamo de ilegalidad pendiente respecto del último oficio de junio de 2014, que ordenó estarse a lo resuelto con anterioridad. En estas circunstancias, el reclamo de ilegalidad en la gestión *sublite* debiera ser rechazado por extemporáneo.

II. Argumentos de fondo:

1°. No se afecta la igualdad ante la ley. El artículo 35 de la Ley 19.880 es una regla de aplicación general, que opera por igual respecto a todo administrado que se encuentre en la misma situación, esto es, en la especie, toda persona respecto de la cual se han formulado cargos en un procedimiento administrativo sancionador.

Otra cosa es que la requirente pretenda que en la gestión *sublite*, en que se ejerce la potestad administrativa sancionadora del Estado, se le ponga en un plano de total igualdad frente a la Superintendencia, como si fuera una contienda entre partes regida por el procedimiento ordinario civil, para que la Administración le señale los hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, cuestión que es improcedente;



*vecientos dos*

2°. No se vulnera la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a defensa, el debido proceso ni la presunción de inocencia.

Si bien los principios reguladores del derecho punitivo criminal se equiparan a los del derecho administrativo sancionador, el requirente confunde el involucramiento de esos principios en la resolución de un asunto de naturaleza meramente adjetiva o procedimental.

La norma impugnada se encuentra inserta en la ley que rige de modo general y supletorio los procedimientos administrativos, donde se asimilan varios principios coincidentes con los del procedimiento penal, entre ellos, precisamente, el derecho al debido proceso y al procedimiento racional y justo. El artículo 35 en comento es una norma de regulación probatoria que, al contrario de lo expuesto por el requirente, le garantiza su derecho a defensa, al contradictorio y a aportar prueba, operando un sistema de prueba libre, que se aprecia en conciencia, y en que el instructor sólo puede rechazar diligencias ofrecidas por ser manifiestamente improcedentes o innecesarias.

El que la norma cuestionada disponga la apertura de un término probatorio cuando a la Administración no le consten los hechos alegados por los interesados, no implica que se invierta el *onus probandi* ni se infrinja la presunción de inocencia del requirente. Al contrario, en la resolución que le formuló cargos, la Administración le dio a conocer los fundamentos fácticos y jurídicos en que se apoya, pudiendo el interesado acceder a la prueba acumulada por el instructor en el expediente. Luego, el administrado puede solicitar la apertura de un término de prueba y rendir la prueba que libremente estime para su "teoría del caso".

Evidentemente, el que sabe los hechos que no le constan a la Administración es el propio interesado, por lo que la norma le permite aportar para su defensa



*seiscientos tres*

antecedentes probatorios que no obren en el expediente ni en poder de la Administración, y que de este modo la Administración cuente con todos los antecedentes necesarios para adoptar una decisión fundada y con respeto de todas las garantías constitucionales aludidas;

3°. En la especie, no se vulnera el contenido esencial de los derechos aludidos ni se impide su libre ejercicio, como ha quedado demostrado precedentemente, y

4°. En cuanto al artículo 5° de la Constitución, éste sólo podría verse infringido si se decidiera previamente la conculcación de alguna de las garantías constitucionales bajo análisis, lo que no acontece.

Continuación de la tramitación, vista de la causa y acuerdo.

Por presentación de fojas 321, complementada a fojas 422, el requirente solicitó nuevamente la suspensión del procedimiento en la gestión pendiente, solicitud que fue rechazada por resolución de la Segunda Sala de 9 septiembre de 2014 (fojas 542).

A fojas 584 el requirente acompañó copia de la Resolución exenta N° 223, de 2 de septiembre de 2014, por la cual la Superintendencia de Valores y Seguros aplica sanciones, entre otros, al señor Aldo Motta Camp.

Los involucrados, además, acompañaron una serie de documentos, entre otros, todos los oficios reservados a que se hace referencia en esta exposición, respecto de los cuales este Tribunal, por resolución de 21 de agosto de 2014 (fojas 315), decretó su publicidad y agregación a un cuaderno separado.

Por resolución de 8 de septiembre de 2014 (fojas 538) se ordenó traer los autos en relación, fijándose por acuerdo de Pleno de 25 de septiembre de 2014 preferencia para su vista en la sesión de Pleno de 2 de octubre de 2014, fecha en que tuvo lugar la vista de la causa, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados del



*Seiscientos Cuatro*

requirente, de la Superintendencia de Valores y Seguros y del Consejo de Defensa del Estado.

Y CONSIDERANDO:

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.

PRIMERO: Que en este caso se objeta la omisión de la Superintendencia de Valores y Seguros, consistente en no señalar los hechos controvertidos sobre los que debería recaer la prueba en una investigación seguida contra el requirente. Se repara que, luego de que el investigado presentara sus descargos, en vez de individualizar los hechos controvertidos, haya optado por aplicar el inciso segundo del artículo 35 de la Ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, para compelerlo -a él- a indicar los hechos que desea acreditar y las pruebas que quiere allegar en apoyo de tales descargos.

A la norma impugnada (en la parte que dice "*Cuando a la Administración no le consten los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija*") el requerimiento le atribuye dos consecuencias inconstitucionales: por una parte, permitiría a la Superintendencia exonerarse de su obligación de recibir la controversia a prueba y, por otra, se trasladaría al encausado una carga improba e injustificada, al tener que individualizar los hechos que no le constan a dicha autoridad a efectos de concluir las pesquisas.

Se cuestiona que la aplicación de dicho precepto legal afectaría la igualdad ante la ley y la presunción de inocencia, así como los derechos a la defensa y a un procedimiento justo y racional, según recién se ha sintetizado en la parte expositiva de esta sentencia;

SEGUNDO: Que, así planteado, el presente requerimiento será desestimado. Porque no existe





principio constitucional ni regla legal que obligue al órgano administrativo persecutor a emitir, en este tipo de investigaciones, un acto interlocutorio donde se fijan los hechos sustanciales y pertinentes que son controvertidos. De suerte que la aplicación del citado artículo 35 no puede configurar una evasión de tal supuesto deber que, por ello, ocasione los efectos inconstitucionales reprochados.

Según se verá, el trámite que echa en falta el requirente no es acorde con las garantías y postulados del orden penal, exigidos por este Tribunal, en punto a que las sanciones administrativas sean precedidas de una formulación de cargos, donde se precisen los hechos imputados, seguida de una oportunidad real para plantear descargos, donde la defensa pueda incluso invocar hechos nuevos o distintos -no considerados por el fiscalizador- con el propósito de desvirtuar esa acusación o, al menos, para fundamentar atenuantes.

Y al aparecer alineada con este itinerario justo y racional, la aplicación que la Superintendencia de Valores y Seguros ha hecho del artículo 35 citado no puede tacharse, por ende, de inconstitucional;

ANTECEDENTES.

TERCERO: Que lo primero es advertir que la ley orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros, Decreto Ley N° 3.538, de 1980, no establece que esta entidad fiscalizadora tenga la obligación de fijar los hechos sobre los que debe recaer la prueba, después de recibir los descargos de un acusado en que se acompañan antecedentes o se solicita la práctica de diligencias probatorias.

Por esto solo, pues, cabe descartar el incumplimiento de un deber que la ley no ha consagrado expresamente, de acuerdo con el principio de juridicidad que rige el actuar de los órganos del Estado, en cuya



*Seiscientos seis*

virtud en el ejercicio de sus competencias deben proceder "en la forma que prescriba la ley", según el artículo 7°, inciso primero, de la Carta Fundamental. Por lo demás, si la dictación de una suerte de auto de prueba fuese un trámite esencial en esta clase de procedimientos, dicha formalidad -de acuerdo con el artículo 63, N° 18°, constitucional- tendría que exigirla un explícito mandato legal, que no se encuentra ni en esta ley ni en otros cuerpos jurídicos análogos;

CUARTO: Que, de otro lado, el Decreto Ley N° 3.538 tampoco establece que la Superintendencia nombrada, de existir mérito para ello y antes de sancionar, deba formular cargos, con indicación clara y precisa -entre otros aspectos- de los hechos atribuidos al encartado, a objeto de que éste, en sus descargos, pueda defenderse sobre la base de otras evidencias que estime apropiadas y que a él toca identificar.

Mas, este proceder se encuentra recogido en numerosos textos afines, como la reciente Ley N° 20.720, relativa a la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, cuyo artículo 340, a estos efectos, se remite expresamente a los artículos 35 y 36 de la Ley N° 19.880. Otros ejemplos equivalentes se encuentran en la Ley N° 20.691, atinente a la Superintendencia de Seguridad Social (que modificó los artículos 55 y 56 de la Ley N° 16.395); en la Ley N° 20.529, a propósito de la Superintendencia de Educación (artículos 51, 66 y 70); en la Ley N° 20.417 (artículo segundo), sobre la Superintendencia del Medio Ambiente (artículos 49, 50 y 54); en el DFL N° 1, de 2006, que trata de la Superintendencia de Salud (artículo 127); en la Ley N° 19.995, de la Superintendencia de Casinos de Juego (artículo 55); en la Ley N° 18.410, que rige a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (artículo 17), y en la Ley N° 18.045 (artículo 36), referida a la misma Superintendencia de Valores y Seguros.





000607

17

Seiscientos siete

Esto es, el requirente recibió de la Superintendencia de Valores y Seguros el mismo trato procedimental que las demás superintendencias brindan a los sujetos por ellas fiscalizados, en condiciones semejantes. Lo cual, en este sentido, descarta una vulneración a la garantía de igualdad ante la ley adjetiva o procesal, reconocida en el artículo 19, N° 3°, inciso primero, de la Constitución Política;

QUINTO: Que, en cuanto al derecho a un procedimiento justo y racional, es de recordar que éste aparece consagrado, por primera vez en nuestro régimen positivo, en el Acta Constitucional N° 3, de 1976 (artículo 1°, N° 3, inciso quinto), antes de pasar a la Constitución vigente, donde actualmente figura -tras ciertas modificaciones- en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto.

Tal garantía implica -para estos efectos- que en el estado de derecho chileno no hay lugar a la imposición de auténticas sanciones sin más trámite o de plano, y que ella es exigible incluso cuando quien ejerce el poder punitivo es un órgano de la Administración del Estado;

SEXTO: Que, así, en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, la Constitución otorga un mandato al legislador para establecer las garantías de un procedimiento justo y racional, sin perjuicio de tenerse presente que en el génesis de dicha norma se dejó constancia de cuáles serían naturalmente algunos de sus presupuestos mínimos, tales como el derecho a defensa y la aportación de pruebas, así como la posibilidad de impugnar lo resuelto en sede jurisdiccional (Rol N° 481). Acorde con la materia punitiva de que se trata, es lógico que dichos elementos fundamentales y consiguientes trámites esenciales se encuentren materializados en la ley procesal penal o en otras leyes análogas (como las citadas en el considerando 4° de esta sentencia), mismas que suelen plasmar aquellas ritualidades mínimas que han seguido proverbialmente esta clase de procesos.



*vecientos och*

En la "Curia Filípica" de Juan de Hevia Bolaños, ya se dice cabalmente así, a propósito de los juicios de residencia: "De las culpas que resultaren contra los residenciados, se les han de hacer cargos, y se les ha de dar traslado de ellas, y de ellos; y de la deposición de los testigos, y sus nombres, y notificárseles, como se hace en las demás pesquisas, para que se puedan descargar, y decir, alegar, y probar en su defensa lo que les conviniera, cuyo descargo se les ha de admitir en el tiempo para ello señalado", según consta desde las leyes de la Recopilación de 1567 (Primer Tomo, cuarta Parte, párrafo 4°);

SÉPTIMO: Que, asimismo, en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución tempranamente se manifestaron opiniones en orden a que las garantías derivadas de este derecho natural a un justo y racional procedimiento se aplican no sólo al individuo frente a los tribunales, sino que también a las personas ante los órganos administrativos, especialmente cuando se ven expuestas a la aplicación de sanciones u otros actos desfavorables (prevención de don Sergio Diez en Sesión N° 101, de 9 de enero de 1975, pág. 11). La misma opinión tuvo la doctrina más avanzada en la época.

Con posterioridad, este Tribunal Constitucional hizo suyo tal criterio, al apuntar que, como las penas penales, las sanciones administrativas igualmente deben ser el fruto o consecuencia necesaria de un previo procedimiento sujeto a esa garantía constitucional, según recientemente reiteran las sentencias roles N°s 1518-2010 (considerandos 6° y 23°) y 2264-2013 (considerando 33°);

OCTAVO: Que, precisamente, aplicando los incisos primero y segundo del artículo 19, N° 3°, de la Constitución Política, en sentencia Rol N° 376-2003 se hizo exigible al legislador dictar expresamente aquellas normas que garanticen el derecho a defensa, contemplando la posibilidad de que los afectados sean emplazados y



Seiscientos noventa

puedan presentar los correspondientes descargos, antes de que la autoridad administrativa les aplique una eventual sanción (considerandos 29°, 30°, 34° y 35°).

La sentencia Rol N° 389-2003 ratificó que la ley tiene la obligación de contemplar un procedimiento que permita al afectado una adecuada defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de alguna de las sanciones que ella contempla, dándole la oportunidad de defenderse de los cargos que la autoridad le formule (considerandos 29°, 33° y 34°);

NOVENO: Que, en sentencia Rol N° 437-2005 (considerandos 14°, 17° y 22°), se objetó un proyecto de ley que carecía de toda norma regulatoria acerca del procedimiento a través del cual podían ser impuestas ciertas sanciones administrativas, sin contemplar el derecho a defensa.

En sentencias roles N°s 725-2007 (considerando 21°), 1233-2009 (considerando 16°) y 2264-2013 (considerando 33°) se aprobó que la ley garantizara que la imposición de determinadas sanciones administrativas sólo podía hacerse una vez formulados los correspondientes cargos y previa audiencia del acusado;

DÉCIMO: Que, respecto a las leyes anteriores a la adopción de este estándar por parte del Tribunal Constitucional, en cuanto ellas confieren potestades sancionadoras a órganos de la Administración pero sin contemplar formalmente un procedimiento especial, tal omisión se salvaría si al ejercer dichas competencias la autoridad instruye una investigación que cumpla las exigencias básicas que caracterizan un debido proceso, como la formulación de cargos, su notificación al inculpado, seguida de una oportunidad efectiva para que éste pueda ejercer el derecho a defensa, incluida la posibilidad de allegar y producir pruebas.

En casos como el del Decreto Ley N° 3.538, de 1980, que otorga competencia al Superintendente del ramo para



*Seiscientos diez*

aplicar aquellas sanciones que este texto señala (artículo 10, letra f), pero sin consultar en él una tramitación previa específica, se ha entendido que -aun así- dicha autoridad se encuentra en el imperativo de sustanciar un procedimiento justo y racional que satisfaga la garantía del artículo 19, N° 3°, constitucional.

Lo ha informado de este modo la Contraloría General de la República para toda la Administración del Estado, subrayando que no puede configurarse una excepción al principio general de que las sanciones administrativas deben imponerse previa instrucción de un procedimiento que contemple la formulación de cargos y la posibilidad de defensa, puesto que un acto punitivo requiere como antecedente la determinación de la falta correspondiente (en Dictamen N° 73.748, de 1970, que aplica directamente la Carta de 1925, y en Dictámenes N°s 589 y 32.328, ambos de 1986, para las sanciones disciplinarias y correctivas a particulares, a partir de la Constitución actual);



CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES.

DECIMOPRIMERO: Que la jurisprudencia de esta Magistratura ha puntualizado que las sanciones administrativas deben cumplir dos tipos de garantías. Por una parte, aludiendo a las garantías sustantivas, ha señalado que los principios inspiradores del orden penal deben aplicarse, por regla general y con matices, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado.

Por otra, que deben cumplir con las garantías vinculadas al debido procedimiento, permitiendo a quienes puedan ser alcanzados por dichos castigos defenderse de los cargos que les dirija la autoridad, rendir pruebas e impugnar la sanción una vez aplicada (jurisprudencia citada en Rol N° 2264, considerando 33°);

*Seiscientos once*

DECIMOSEGUNDO: Que, como se lleva visto, un debido procedimiento tiene lugar cuando se actúa en la forma que prescriben aquellas normas y principios procesales que resultan fundamentales para el resguardo efectivo del derecho a defensa.

A la imposición de sanciones administrativas, pues, necesariamente debe anteceder una serie concatenada de trámites, tan esenciales como un acta o acusación o formulación de cargos precisa y sostenida en una investigación previa, su comunicación al presunto infractor y la oportunidad para que éste pueda plantear defensas o alegaciones y rendir pruebas. Todo ello terminado, si procede, con una sanción fundada y sólo por hechos que han sido objeto de cargos, susceptible de ser impugnada ante un tribunal;

DECIMOTERCERO: Que, concerniente específicamente a esa oportunidad para plantear descargos, el proyecto de ley que el año 2004 quiso establecer las bases de los procedimientos administrativos sancionadores (Boletín 541-350), decía, en su artículo 21, que "recibidos los descargos o transcurrido el plazo otorgado para ello, el organismo instructor examinará el mérito de los antecedentes y, en caso que los hechos investigados no le consten fehacientemente, ordenará la realización de las pericias e inspecciones que sean pertinentes y la recepción de los demás medios probatorios que procedan" (inciso primero).

Agregaba enseguida que "en todo caso, el organismo instructor dará lugar a las medidas o diligencias probatorias que solicite el presunto infractor en sus descargos, que resulten pertinentes y conducentes. En caso contrario, las rechazará mediante resolución motivada" (inciso segundo);

DECIMOCUARTO: Que si bien dicho proyecto no prosperó en definitiva, se admitirá que cristalizaba el derecho a defensa, de la manera en que secularmente se ha venido



*Seiscientos doce*

reconociendo a las personas a quienes se imputa la perpetración de un hecho sancionable en sede administrativa. Al paso de convenir que aquel texto guarda estrecha semejanza con el -ahora impugnado- artículo 35 de la Ley N° 19.880:

"Cuando a la Administración no le consten los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo ordenará la apertura de un período de prueba, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes" (inciso segundo), añadiendo que "el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada" (inciso tercero);

DECIMOQUINTO: Que el derecho a defensa en un debido procedimiento que le asiste a los particulares, se satisface, en primer término, dándole previa audiencia al presunto responsable, esto es otorgándole la oportunidad para presentar descargos, defensas y solicitar o presentar pruebas. Pudiendo incluso basar sus alegaciones en sucesos nuevos que el instructor no consideró en la etapa indagatoria, o en hechos distintos a los atribuidos circunstanciadamente en los cargos.

Corresponde, en este caso, a ese encartado precisar cuáles son estos otros antecedentes, de modo que el instructor pueda abrir un período de prueba a su respecto, si no le constan a la Administración, así como efectuar el control de procedencia y necesidad de aquellas diligencias cuya práctica se solicita con miras a acreditarlos. Sin desmedro de que la autoridad pueda abrir otro procedimiento distinto, considerando la naturaleza de los hechos expuestos;

DECIMOSEXTO: Que, en definitiva, la norma del artículo 35 de la Ley N° 19.880 se inscribe dentro de las





exigencias de un racional y justo procedimiento, por lo que, al aplicarse del modo antedicho, contribuye precisamente a cumplir el mandato contenido en el artículo 19, N° 3°, constitucional.

Siendo de acotar que la especificación del *thema probandum*, en la forma que pretende el requirente, se corresponde con un modelo de procedimiento civil ordinario que resulta del todo impropio trasladar al ámbito de las sanciones administrativas. En circunstancias que, en estos casos, lo adecuado consiste en extremar las posibilidades interpretativas de la Ley N° 19.880, como garantía para la persona acusada de una investigación;

DECIMOSEPTIMO: Que en el procedimiento civil ordinario, una vez concluido el período de discusión, corresponde al tribunal señalar cuáles serán los hechos que constituirán el objeto de la actividad probatoria de las partes (artículo 318 del Código de Procedimiento Civil). Cuestión diversa a lo que ocurre en el procedimiento administrativo sancionador, similar al penal, donde el objeto de la prueba estará constituido por los hechos o enunciados fácticos de la acusación y de la defensa, que en ellos se consideren sustanciales y relevantes.

En el procedimiento administrativo sancionador, las pruebas a rendir serán aquellas "que se refieran a cualquier hecho que, de alguna forma, sea tomado en cuenta por el Derecho aplicable en la resolución que haya de dictarse, y ello, a su vez, puede depender de la acusación y la defensa, es decir de los hechos que hayan introducido como fundamento de sus respectivas pretensiones" (Lucía Alarcón Sotomayor, *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Thomson, Madrid, 2007, página 315);

DECIMOCTAVO: Que, por las razones expuestas, no se advierte cómo la concreción que en la especie se ha dado



*Diecientos catorce*

al artículo 35 de la Ley N° 19.880 pudiera traer aparejados los efectos inconstitucionales que objeta el requerimiento. Menos cuando se trata de una norma destinada a aprovechar a los particulares frente a la Administración, según puede observarse asimismo en este caso.

No aparecen comprometidos los principios o reglas referentes al debido proceso, ni se ve perjudicada la presunción de inocencia, puesto que corresponde a la autoridad administrativa reunir aquellos antecedentes que, alcanzando condiciones de certeza, den cuenta de la comisión de infracciones precisas y manifiestas (roles N°s 519, 825, 993, 1351, 1518 y 1584);

PARTICIPACIÓN DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO.

DECIMONOVENO: Que, tocante a la participación que en el presente caso ha tenido el Consejo de Defensa del Estado, cabe recordar que la propia Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, determina quiénes pueden ser parte en los procesos de que conoce, en su artículo 44, inciso tercero, añadiendo una regla especial para las cuestiones de inaplicabilidad en su artículo 79. Allí se exige un certificado del tribunal que conoce de la gestión pendiente, en que conste la calidad de parte del requirente y señale las demás partes en ella, y sus respectivos apoderados y domicilios. Serán partes, entonces, únicamente aquellos que figuren en dicho certificado.

En el certificado de la Secretaría de la Corte de Apelaciones de Santiago que rola a fojas 55, consta que son partes en la reclamación judicial pendiente sólo el requirente don Aldo Motta y la Superintendencia de Valores y Seguros.

De esta manera, no existe fundamento para considerar parte del proceso al individualizado Consejo, sin perjuicio de las amplias facultades que el artículo 37 de





000615

25

seiscientos quince

la citada ley le confiere a esta Magistratura para decretar las medidas que estime del caso, tendientes a la más adecuada sustanciación y resolución del asunto que conoce, y en virtud de las cuales se agregaron a estos antecedentes las presentaciones que aquel servicio formuló, así como se le permitió concurrir a exponer a la audiencia de la vista de la causa;

VIGÉSIMO: Que, en cuanto a la invocación como precedente que hace el Consejo de Defensa del Estado, en su presentación de fojas 280, de los roles N°s 1141 y 1215, en los que igualmente se le concedió la posibilidad de formular observaciones y comparecer a la vista de la causa, debe hacerse presente que ambos procesos son de 2008, es decir, anteriores a la actual Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, cuyas modificaciones, dictadas en cumplimiento de la reforma del año 2005, fueron introducidas recién en 2009 (Ley N° 20.381).



Dichos procesos se tramitaron, en consecuencia, de acuerdo al antiguo texto de la ley, que no regulaba el procedimiento de las cuestiones de inaplicabilidad y, consecuentemente, no exigía el certificado que determina las partes del proceso, aunque sí contemplaba, en su artículo 30, idéntica facultad a la contenida en el actual artículo 37, motivo por el cual pudo el Tribunal Constitucional, en dichos procesos, adoptar igual predicamento que el seguido en estos autos.

En conclusión, resolviendo acerca de la calidad de parte del Consejo de Defensa del Estado en estos autos, debe decidirse que no ha podido tenerla, sin perjuicio de que este Tribunal, en ejercicio de sus atribuciones privativas destinadas a recopilar la mayor cantidad de antecedentes y argumentos, ha resuelto, para un mejor acierto del fallo en cuanto a la cuestión de fondo, agregar al expediente sus presentaciones y ha admitido

*Seiscientos dieciseis*

que uno de sus consejeros exponga en la audiencia de vista de la causa.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE: QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO EN ESTOS AUTOS. No se condena en costas al requirente, por estimarse que tuvo motivo plausible para recurrir.

Redactó la sentencia el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 2682-14-INA.



[Signature]
Sr. Carmona

[Signature]
Sra. Peña

[Signature]
Sr. Vodanovic

[Signature]
Sr. Bertelsen

[Signature]
Sr. Fernández

[Signature]
Sr. Aróstica



000617

seiscientos diecisiete, 27

Sr. Romero
Sra. Brahm

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Iván Aróstica Maldonado, Juan José Romero Guzmán y señora María Luisa Brahm Barril.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.



En Santiago, a 30 de octubre.
de 2014, notifiqué personalmente
a GERMAN PFEFFER URDUNA EA,
la sentencia recaída en autos Rol N° 2682-14
de 30 de octubre de 2014,
a quien entregué copia.