

Comisión para el Mercado Financiero:

Diseño Institucional y Proceso Sancionatorio

Andrés Montes Cruz

Fiscal Unidad de Investigación
Comisión para el Mercado Financiero

Seminario Internacional Fondecyt sobre Abusos de Mercado de Valores
8-10 de enero de 2019
Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales

Nueva Institucionalidad

- Comisión de expertos (agosto de 2010)
- Proyecto de Ley (julio de 2013)
 - Modernización de los sistemas de regulación y supervisión que permita hacer frente de mejor forma a los nuevos riesgos y desafíos.
 - La importancia y prioridad que el Estado ha puesto en desarrollar el mercado de capitales, lo que requiere contar con entidades supervisoras sólidas, que cuenten con la capacidad técnica y los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar los desafíos del sector.

Organismos Internacionales

- Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,
- Necesidad de avanzar en una mejora institucional de la entidad supervisora de los mercados de valores y seguros de Chile que permita:
 - fortalecer la independencia de esta entidad fiscalizadora y
 - fortalecer sus facultades regulatorias, de investigación y sanción,
 - Intercambiar y compartir información con reguladores de otras jurisdicciones.

Debilidades de la estructura anterior de supervisión de los mercados de valores y seguros

- El hecho de recaer toda la autoridad y atribuciones en una autoridad unipersonal, el Superintendente, supone el hecho de no contar con contrapesos y filtros eficientes frente a las resoluciones y normativa;
- Concentración de funciones de investigar posibles infracciones y decisión del procedimiento sancionatorio en Superintendente, lo que genera riesgos de cuestionamientos a la imparcialidad; y
- Ausencia de una estructura colegiada que permita contar con diversidad de criterios y experiencia en la adopción de decisiones particularmente relevantes para estos mercados y hacer frente a los complejos escenarios que atraviesan los mercados, cada vez más globalizados.

Objetivos Nueva Institucionalidad

1. Transformación de la Superintendencia en una Comisión

- Crear las bases para que el legislador, descansando en la imparcialidad y especialización del organismo de supervisión, **para asignar atribuciones más amplias para actuar con eficacia frente a mercados en constante evolución.**
- Fortalecer la **imparcialidad y el debido proceso** en la resolución de los procesos sancionatorios por infracción a la legislación del mercado de valores y seguros.
- Permitir la integración, en la cabeza de la entidad regulatoria, de personas con **experiencias, especialidades y formaciones profesionales complementarias** a la hora de tomar decisiones.
- Permitir la **renovación por parcialidades**, de modo de equilibrar continuidad, independencia y renovación en la dirección institucional.

Objetivos Nueva Institucionalidad

2. Favorecer la legitimidad y debido proceso en la aplicación de sanciones

- Se separan por primera vez las funciones de investigación y formulación de cargos, de la adopción de las decisiones de sanción o absolución de una determinada conducta, generando una segregación de roles que hoy concurren en el Superintendente, lo cual contribuye a fortalecer las garantías de debido proceso.

3. Mayor transparencia y rendición de cuentas

- Profundiza los estándares de transparencia y rendición de cuentas aplicables a esta entidad fiscalizadora, explicitando el deber de publicar las normas a ser emitidas en consulta pública e incluir estudios que avalen su aplicación, cuando ello sea posible.

Comisión para el Mercado Financiero

- Ley 21.000 (febrero de 2017)
- Inicio de funciones 16 de enero de 2018

- **Configuración Institucional**
 - Servicio público descentralizado (PJ y PP)
 - De carácter técnico
 - Relación con Presidente de la República.
 - Dirección Superior a cargo de un Consejo

Funciones Generales de la CMF

- Velar por el correcto funcionamiento, desarrollo y estabilidad del mercado financiero.
- Facilitar la participación de los agentes de mercado.
- Promover el cuidado de la fe pública.
- Velar por que las personas o entidades fiscalizadas, desde su iniciación hasta su liquidación, cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rijan.

Consejo de la CMF

- 5 comisionados (reconocido prestigio profesional o académico).
- Sistema de nombramiento
- Duración en el cargo
- Sistema de remoción
- Renovación parcial
- Dedicación exclusiva (salvo actividad docente)

Atribuciones Generales de la CMF

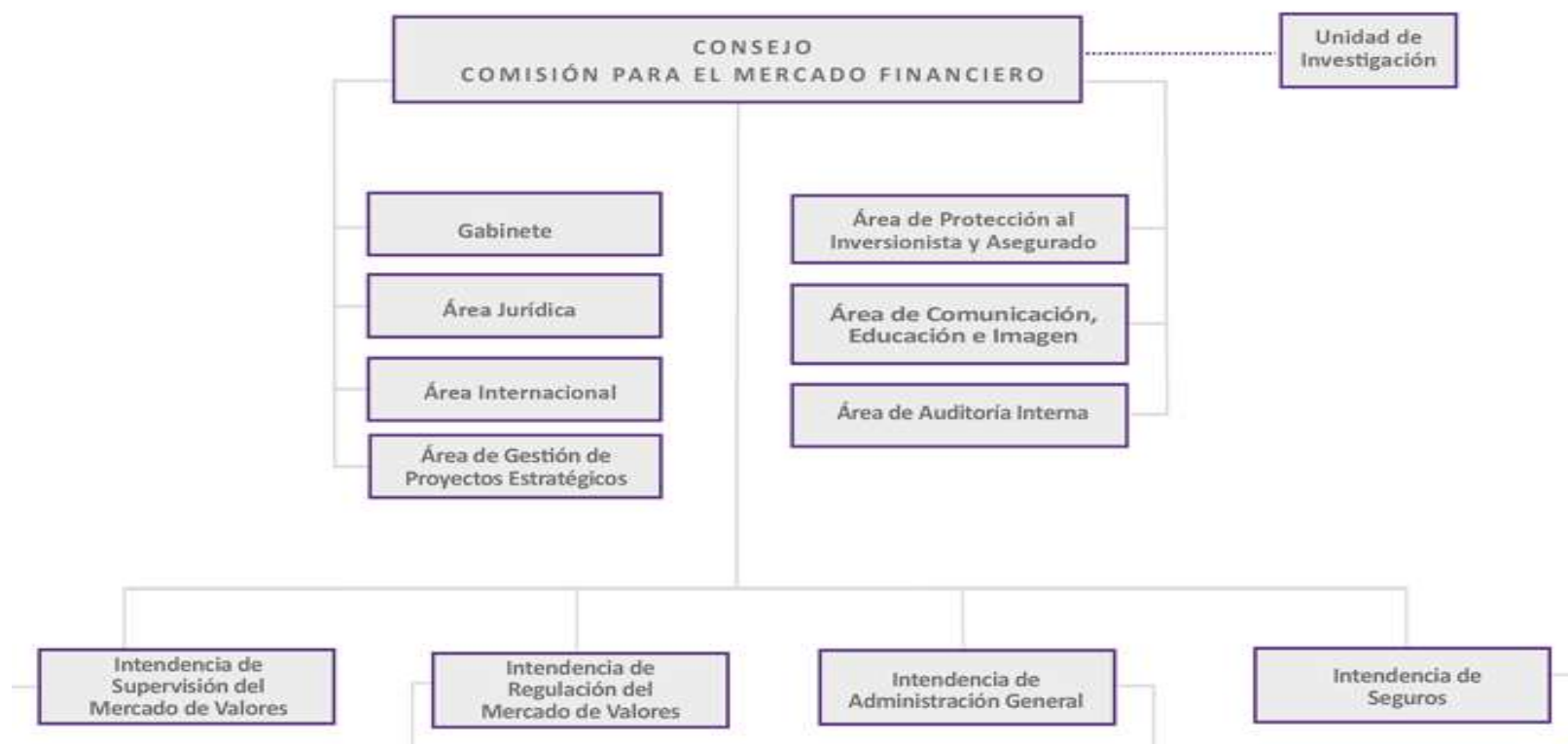
- Normativas
- De Supervisión
- Sancionatorias
- Especiales

Potestades Sancionatorias de la CMF

Potestades sancionatorias de la CMF

- Procedimiento sancionatorio tiene dos fases ante dos órganos distintos:
 - Investigación, formulación de cargos y recepción de prueba.
 - Decisión y aplicación de sanción (si procede).

Unidad de Investigación



Unidad de Investigación de la CMF

- El Fiscal será el responsable de:
 - **realizar o instruir las investigaciones** necesarias o procedentes para comprobar las infracciones a la ley y a la normativa sujeta a la fiscalización de la Comisión
 - **contribuir a la determinación de los responsables de las conductas** infraccionales investigadas, y
 - **contribuir al cumplimiento de las sanciones impuestas** por la Comisión por infracciones a las leyes y normativas de su competencia.

Atribuciones y deberes del Fiscal:

1. Instruir las investigaciones para comprobar las infracciones a las leyes y normativa.

Formas en que Fiscal toma conocimiento de hechos e inicia investigación:

- Denuncia de **particulares** realizada ante la Comisión,
- Denuncia de sus **unidades dependientes**,
- De **oficio** o
- De los aportados en el marco de la **colaboración** compensada

Atribuciones y deberes del Fiscal:

1. Instruir las investigaciones para comprobar las infracciones a las leyes y normativa....

- En caso que **decida no iniciar la investigación** de hechos puestos en su conocimiento, emitirá un informe fundado de las razones para tal decisión, el que deberá ser remitido al Consejo y a los interesados.

- Como resultado de la investigación instruida, el fiscal procederá:
 - Formular **cargos** o,
 - **informe fundado de la decisión de no hacerlo.**

Atribuciones y deberes del Fiscal:

2. En el marco de las investigaciones o procedimientos en que se encuentre interviniendo, ejercer las facultades específicas.

- **Solicitar información a personas o entidades fiscalizadas.**
- **Inspeccionar** a personas o entidades fiscalizadas.
- **Citar** a declarar a personas que puedan entregar información sobre hechos investigados
- **Requerir** Informes de los organismos técnicos del Estado y contratar o hacer contratar por las personas o entidades fiscalizadas los servicios de peritos o técnicos.

Atribuciones y deberes del Fiscal:

- **Previa autorización del Consejo y Ministro de Corte (art. 9 CPP)**
 - Solicitar información sujeta a **secreto o sometida a reserva bancaria** (antecedentes claros, precisos y graves).
 - Solicitar autorización respecto de **otras medidas intrusivas:** (antecedentes graves y calificados)
 - **Ingreso a recintos privados;**
 - **registro e incautación de toda clase de objetos y documentos;**
 - **interceptación de toda clase de comunicaciones;**
 - solicitar **copia o registro de comunicaciones a empresas de telecomunicaciones;**
 - Solicitar información sujeta **reserva o secreto** en poder de otros organismos públicos.

Atribuciones y deberes del Fiscal:

Otras atribuciones:

- Proponer al Consejo la formulación de las **denuncias** al Ministerio Público.
- **Verificar el cumplimiento de las resoluciones** que emita el Consejo en el marco de los procedimientos sancionatorios sometidos a su conocimiento, y de las sentencias judiciales que se dicten sobre dichas materias.
- **Colaborar** en el cumplimiento de requerimientos internacionales.

Potestades Sancionatorias de la CMF

- ¿Quién puede ser sancionado por la CMF?
- ¿Qué conductas pueden ser sancionadas?
- ¿Qué sanciones puede imponer el Consejo de la CMF?
- ¿a través de qué procedimiento se pueden imponer sanciones por parte de la CMF?

¿Quién puede ser sancionado por la CMF?

- Las sociedades anónimas, personas o entidades sujetas a la fiscalización de la Comisión;
- Directores, gerentes, dependientes, empresas de auditoría externa o liquidadores, según lo determine la Comisión (en caso de Sociedades Anónimas).

¿Qué conductas pueden ser sancionadas?

- Infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas por parte de entidades y personas sujetas a la supervisión de la Comisión ;
- Incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Comisión.

¿Qué sanciones puede imponer el Consejo de la CMF?

- Censura
- Multa a beneficio fiscal.
- Revocación de la autorización de existencia de la sociedad.
- Respecto de personas nombradas o autorizadas por la Comisión para ejercer determinadas funciones o actuaciones:
 - **Suspensión** de su cargo hasta por un año
 - **Revocación** de su autorización o nombramiento por causa grave.
- Inhabilidad temporal para el ejercicio del cargo de director o ejecutivo principal

Circunstancias que deben ser consideradas para determinación del rango y monto de las multas:

1. La **gravedad de la conducta**.
2. El **beneficio económico** obtenido con motivo de la infracción, en caso que lo hubiese.
3. El **daño o riesgo causado** al correcto funcionamiento del mercado financiero, a la fe pública y a los intereses de los perjudicados con la infracción.
4. La **participación** de los infractores en la misma.
5. El **haber sido sancionado previamente** por infracciones a las normas sometidas a su fiscalización.
6. La **capacidad económica** del infractor.
7. Las **sanciones aplicadas con anterioridad por la Comisión en las mismas circunstancias**.
8. La **colaboración que el infractor** haya prestado a la Comisión antes o durante la investigación que determinó la sanción.

¿A través de qué procedimiento se pueden imponer sanciones por parte de la CMF?

- 2 tipos de Procedimientos:
 - De aplicación general
 - Procedimiento simplificado

- 2 Etapas:
 - Fiscal de la Unidad de Investigación
 - Consejo de la CMF

Procedimiento de Aplicación General

Procedimiento de aplicación General:

- Formulación de **cargos**
- Plazo para **descargos** (entre 14 y 20 días)
- **Término probatorio** (entre 10 y 30 días). Prorrogable por una vez y hasta por igual periodo.
- Termina con un **Informe del Fiscal al Consejo** y remisión del expediente.
- **Consejo resuelve previa audiencia.**



Procedimiento Simplificado

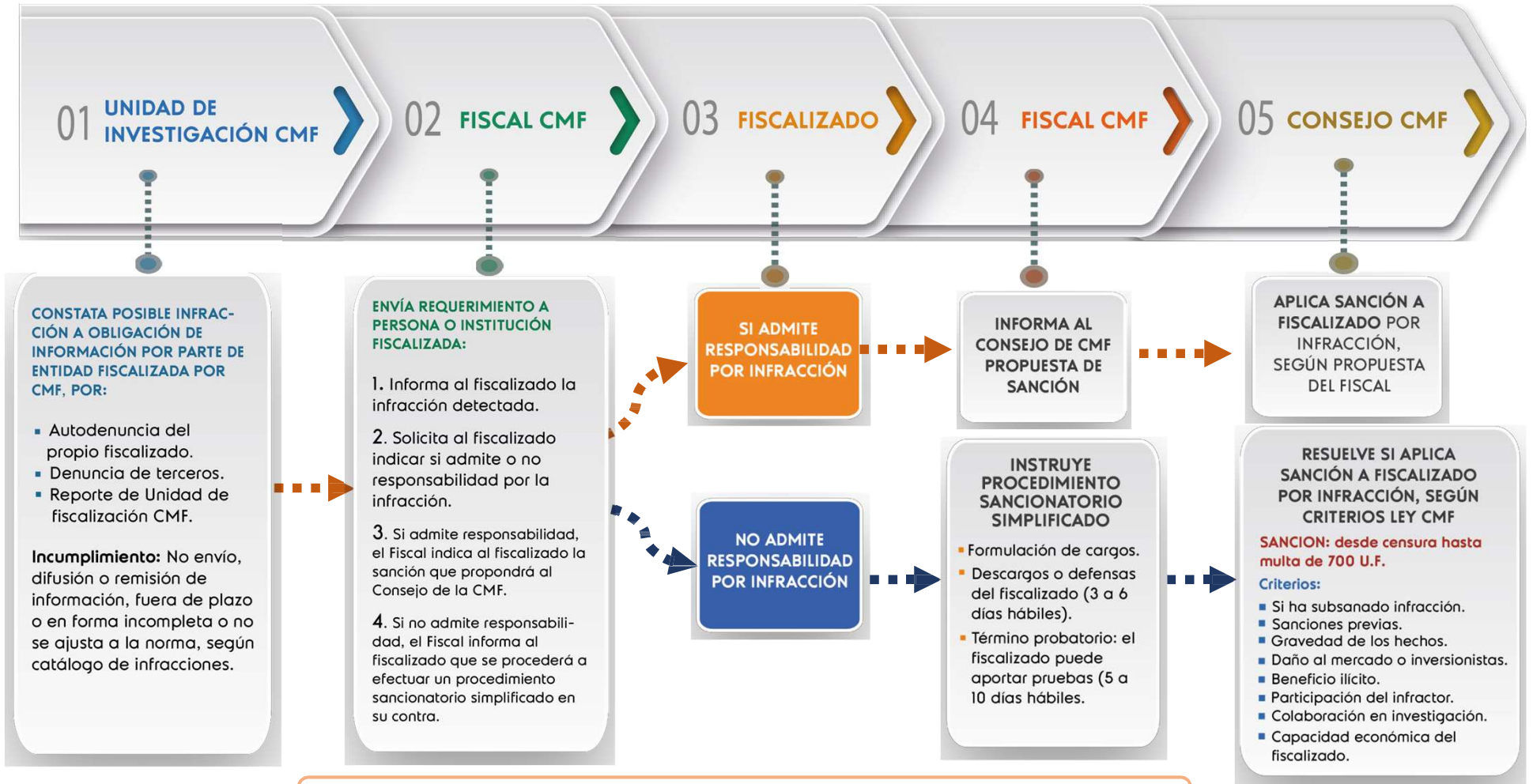
¿Cuándo procede el Procedimiento Simplificado?

- En caso que los hechos investigados fueren de **menor entidad (NCG 426)**
- **No procede:** conductas que estén tipificadas como delito.
- Para efectos de determinar la sanción aplicable, se tomarán en consideración las siguientes circunstancias:
 1. Si el supuesto infractor hubiere subsanado los incumplimientos detectados, dentro de los treinta días siguientes a su notificación.
 2. Si el supuesto infractor hubiere sido sancionado por la Comisión.

Desarrollo del Procedimiento Simplificado

- Requerimiento del fiscal al supuesto infractor:
 - Si el supuesto infractor **admitiere su responsabilidad** en los hechos.
 - En caso que el supuesto infractor **no admitiere** responsabilidad en los hechos:
 - el Fiscal emitirá el oficio de cargos.
 - traslado para descargos a la persona objeto de éste (3-6 días)
 - el fiscal ordenará la apertura de un término probatorio (5-10 días)
- Aplicación supletoria de procedimiento general.
- Sustitución del procedimiento.

Etapas del Proceso Sancionatorio Simplificado de la CMF



Nota: Este procedimiento simplificado no aplica a infracciones calificadas como delito (ej.: Entrega de información falsa) o a conductas que por su naturaleza o gravedad deban someterse al procedimiento sancionatorio ordinario de la CMF.

De la Colaboración del Presunto Infractor

Colaboración del presunto infractor: Reducción de sanción.

- Ley distingue tres hipótesis:
 - a) Reducción de hasta el 100%** de la sanción pecuniaria aplicable. Infracción involucra a dos o más responsables. Sólo para el primero en autodenunciarse y aportar antecedentes a la Comisión.
 - b) Reducción de hasta el 30%** de la sanción aplicable, para los restantes involucrados en infracción que involucra a dos o más responsables , siempre que aporten antecedentes sustanciales y adicionales a los ya presentados por el primer denunciante.
 - c) Reducción de hasta el 80%** de la sanción pecuniaria aplicable. Infracción involucra a un responsable que se autodenuncia aportando a la Comisión antecedentes que conduzcan a la acreditación de los hechos constitutivos de infracción.

Requisitos generales para acceder a beneficios

1. Proporcionar antecedentes **precisos, veraces y comprobables** que representen una contribución efectiva a la constitución de elementos de prueba suficientes para fundar el oficio de cargos.
2. **Abstenerse de divulgar la solicitud de este beneficio** hasta que se haya emitido la resolución sancionatoria u ordenado archivar los antecedentes del caso.
3. Haber puesto **fin a su participación en la conducta antes** de presentar su solicitud.
4. **No haber sido el organizador o líder de la conducta ilícita**, ni haber coaccionado a los demás a participar en ella.
5. **No haber sido sancionado previamente** por infracciones a las leyes y a la normativa cuya fiscalización corresponde a la Comisión.

Efectos Penales

- **Regla general:**
 - Si se redujo hasta el 100% pena pecuniaria se aplicará la **pena inferior en uno o dos grados a la señalada por la ley al delito.**
 - **Excepcionalmente:** extinción de la responsabilidad penal.

Obligaciones del que accede a beneficio en materia penal

- Contribuir efectivamente a la investigación en el marco del proceso penal que lleve adelante el Ministerio Público por los mismos hechos:
 - **proporcionar al fiscal del Ministerio Público a cargo del caso todos los antecedentes** que hubiere aportado en la investigación conducida por la Comisión
 - **prestar declaración en calidad de testigo** cuando fuere requerido por fiscal o tribunal
 - **Declaración puede ser prestada anticipadamente** (artículo 191 del Código Procesal Penal y artículo 331 del mencionado Código.)

Incumplimiento de Obligaciones

Será privado de los beneficios a los que hubiere accedido EN MATERIA PENAL:

- **no compareciere sin justa causa o se negare a ratificar su declaración** prestada ante la Comisión y así lo declarare el juez de garantía competente a petición del Ministerio Público,
- **incurriere en alguna de las conductas** previstas en los artículos 206 y 269 bis del Código Penal,
- Apelable.

Delito de colaboración falsa o fraudulenta

- El que solicite alguno de los beneficios a que se refieren los incisos primero, segundo y tercero **a sabiendas** de que se basa en antecedentes falsos o fraudulentos, será sancionado con las penas de presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de 6 a 10 unidades tributarias mensuales.”

Delitos de la Ley 21.000

- Violación de la **obligación de reserva** (artículo 28).
- Violación de **secreto o reserva bancaria** (artículo 5.5)
- **Declaración falsa** ante comisión o fiscal (art. 35 inc. Final)
- Infracción a la **reserva por parte del interesado** en procedimiento (art. 43)
- **Colaboración falsa o fraudulenta** (art. 58)

Comisión para el Mercado Financiero:

Diseño Institucional y Proceso Sancionatorio

Andrés Montes Cruz

Fiscal Unidad de Investigación
Comisión para el Mercado Financiero

Seminario Internacional Fondecyt sobre Abusos de Mercado de Valores
8-10 de enero de 2019
Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales