

Comportamiento del Proceso Sancionador en el Mercado de Valores a partir del Código Orgánico Administrativo

Behavior of the Sanctioning Process in the Stock Market since the implementation of the Organic Administrative Code

Javier Vásquez Chacón¹ y José Díaz Avelino²

Fecha de recepción: 10/06/2022, Fecha de aceptación: 8/08/2022

RESUMEN

La expedición del Código Orgánico Administrativo (COA) se produce con la intención de que se establezca un procedimiento administrativo común para determinar responsables e imponer sanciones por parte de la Administración Pública; dicho proceso se encontraba regulado en varias leyes dispersas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por tal motivo, este documento tiene como objetivo exponer el comportamiento que ha presentado el procedimiento administrativo establecido por el COA y si este ha permitido mantener el nivel de cobertura y celeridad en la imposición de sanciones por parte de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros en el ámbito del mercado de valores ecuatoriano; a partir de información recolectada en los informes de rendición de cuentas presentados por el propio ente de control durante los años 2017 al 2021. Los datos encontrados demuestran la necesidad de un procedimiento administrativo particular y específico para la referida Superintendencia, que permita realizar de manera ágil y transparente sus procesos de control a los entes que han transgredido las disposiciones que regulan el mercado de valores y aplicar las sanciones necesarias garantizando el debido derecho a la defensa de los imputados.

Palabras clave: mercado de valores, procedimiento administrativo sancionador, sanción pecuniaria, amonestación escrita, Código Orgánico Administrativo, ente de control

ABSTRACT

The issuance of the Organic Administrative Code (COA) is helded with the intention of establish a common administrative procedure to determine the responsables, in order to give the Public Administration the power to impose sanctions; the process was regulated before by different laws in the Ecuadorian legal system. For this reason, this document expose the tendencies of the administrative procedure established by the COA, and if it has been useful to keep the coverage level and celerity in the imposition of sanctions by the Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros in the field of the Ecuadorian stock market; from information collected in the annual reports presented by the control entity during the years of 2017 to 2021. The found data demonstrates the need of a particular and specific administrative procedure for the referred Superintendencia, which allows that the control processes could be executed in an agile and transparent way to the entities that have transgressed the different stock market regulations, and the sanctions could be applied, guaranteeing in every moment the defendant's right of a fair defense.

Keywords: stock market, sanctioning administrative procedure, financial penalty, written warning, Organic Administrative Code, control entity

I. INTRODUCCIÓN

Con la promulgación del Código Orgánico Administrativo (COA) publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 31 de julio 7 de 2017, el régimen legal del procedimiento administrativo sancionador en el Ecuador fue profundamente modificado, el referido Código fue concebido con la intención de que se establezca un procedimiento administrativo sancionador común para determinar responsables e imponer sanciones, pues se encontraba regulado en varias leyes dispersas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, situación que también influyó de forma sustancial en el ámbito bursátil del país, por lo que, es necesario que se analice la evolución del régimen sancionador, a fin de determinar si su aplicación es efectiva en el mercado de valores, o en su defecto, por tratarse de una materia especializada se debe contar con un procedimiento específico, adecuado a la realidad del mercado de valores ecuatoriano y a su ente de control.

En lo que se refiere al ámbito de mercado de valores, en el Registro Oficial No.387 de diciembre 13 de 2018, se publicó la Norma para la Aplicación de las Actuaciones Previas y el Procedimiento Administrativo Sancionador por parte de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros en el ámbito del Mercado de Valores, mediante la cual se procede con la administración, imposición y gradación de las sanciones, a través del procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con los criterios previstos en la Ley de Mercado de Valores, libro II del Código Orgánico Monetario y Financiero; norma que se encuentra en vigencia y se adecúa a lo dispuesto en el actual COA.

La abogada Carola Yáñez (2020), ex subdirectora del Área de Fiscalización Consultas y Desarrollo Normativo de la Dirección Regional de Mercado de Valores de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros comenta que se ha determinado una baja en el número de sanciones a nivel nacional, básicamente por lo engorroso que resulta su aplicación, así como por la aplicación de la caducidad de la potestad sancionadora y en algunos casos porque no es aplicable en cierta medida el procedimiento impuesto por el COA a las entidades de control.

Si se analiza la Rendición de Cuentas de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2017) cuando no se encontraba en vigencia el COA muestra que se sustanciaron 192 procesos sancionadores en contra de diferentes participantes del mercado de valores, que han culminado con las correspondientes resoluciones de sanción; mientras que la Rendición de Cuentas del ente de control (2021) cuando ya se encontraba en vigencia el COA muestra que únicamente se sancionó a 40 partícipes del mercado de valores.

Los datos encontrados demuestran que la aplicación del procedimiento sancionador determinado por el COA, no ha permitido a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros dentro del ámbito del mercado de valores, ejercer de manera eficiente las sanciones a los entes regulados, por la complicación de aplicación de dicho procedimiento y los tiempos que ello conlleva creyéndose necesario que los organismos que realizan actividades de control en el Ecuador deberían contar con su propio procedimiento administrativo sancionador.

II. METODOLOGÍA

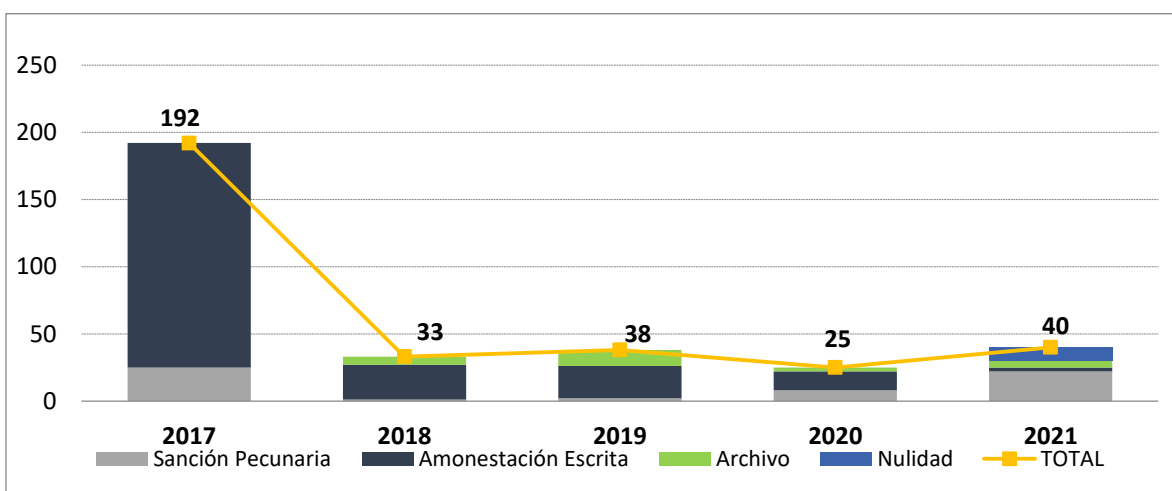
Esta investigación fue realizada siguiendo el enfoque cuantitativo, mediante el análisis y procesamiento de la información constante en los informes de rendición de cuentas presentados por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros durante los años 2017, en el cual todavía no estaba en vigencia el COA, y los años 2018, 2019, 2020 y 2021 en los cuales ya se aplicó el mencionado Código para evidenciar los efectos que su expedición ha tenido en el ámbito administrativo sancionador del mercado de valores ecuatoriano. Esto permitirá evidenciar que la aplicación del procedimiento sancionador determinado por el COA, no ha permitido a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros dentro del ámbito del mercado de valores, ejercer de manera eficiente y oportuna las sanciones a los entes regulados, por la complicación de aplicación de dicho procedimiento y los tiempos que ello conlleva; determinándose así la necesidad de que los organismos que realizan actividades de control en el Ecuador cuenten con su propio procedimiento administrativo sancionador.

El alcance investigativo fue descriptivo, y no experimental (Hernández et al., 2014); descriptivo al exponer el comportamiento que ha tenido el procedimiento administrativo sancionador hasta llegar a la situación actual del mismo, aplicado a los partícipes del mercado de valores; con lo cual, se enunciará los mínimos aceptables en materia de sanciones administrativas y el cumplimiento de las garantías constitucionales, que permitan obtener como resultado propuestas concisas para el mejoramiento del proceso sancionador.

La perspectiva cuantitativa se realizó con base a un análisis de los procesos administrativos sancionadores en materia de mercado de valores llevados a cabo por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros de los periodos comprendidos entre los años 2017 al 2021, y que concluyeron con la sanción correspondiente, dando como resultado que el año donde se llevaron a cabo el mayor número de sanciones impuestas fue el año 2017 con un total de 192; para el año 2018 se impusieron un total 33 sanciones; el año 2019, 38 sanciones; el año 2020, un total de 25 sanciones; y en el año 2021 el ente de control impuso un total de 40 sanciones, tal como muestra la Figura 1:

Figura 1

Procedimientos sancionadores en el ámbito del Mercado de Valores años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.



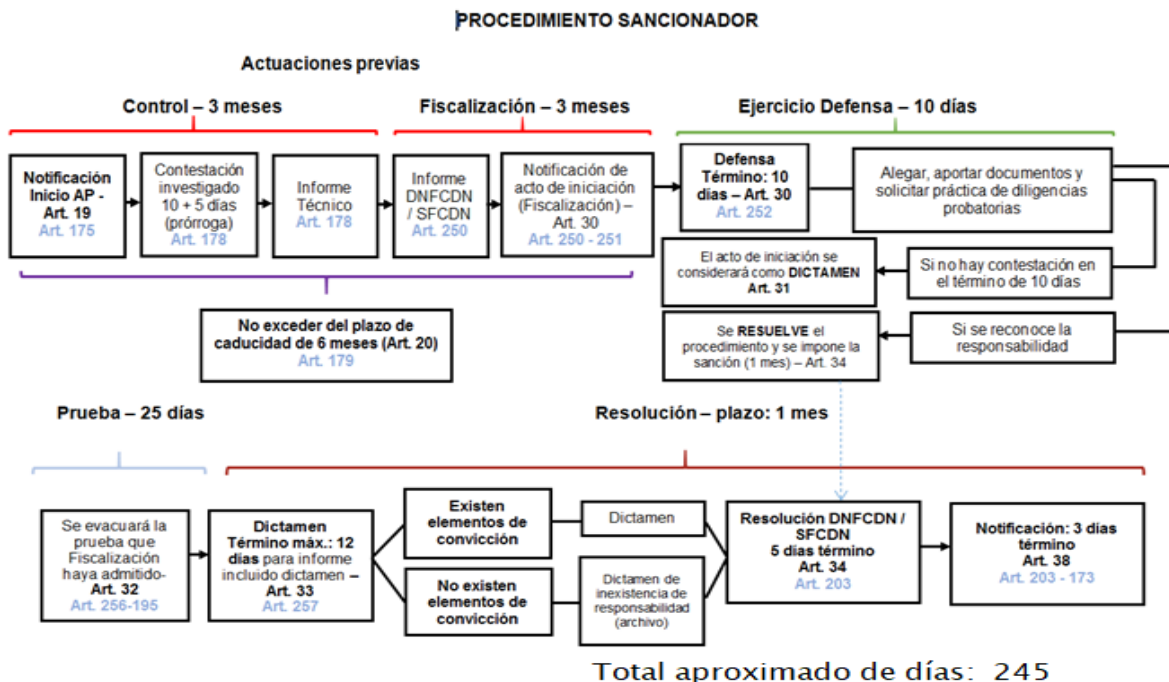
Fuente: Rendición de cuentas años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, SCVS.

III. RESULTADOS

Los resultados obtenidos nos muestran que con la expedición del COA llevar adelante un procedimiento administrativo sancionador lleva aproximadamente un plazo de 245 días, lo cual contradice el principio de celeridad que busca obtener como resultado una pronta justicia o un procedimiento administrativo ágil; y, de economía procesal que evita que se realicen ciertas actuaciones que pueden resultar innecesarias, por no aportar a la determinación de hechos o por ser reiterativas o similares a las ya practicadas. Criterio que concuerda con Jarama, Vásquez & Durán (2019), quienes resaltan que la sociedad debe recomponer su paz a través del proceso en el más breve plazo y es de su provecho que el conflicto de intereses o la incertidumbre jurídica se dilucide prontamente y Morales (2011) quien enseña que a título de promover la eficacia en el procedimiento administrativo, no pueden sacrificarse los derechos fundamentales y los principios que rigen la estructura administrativa. En la figura 2 se puede observar de forma detallada los plazos y secuencia que sigue el procedimiento sancionador actualmente.

Figura 2

Esquema del Procedimiento Sancionador del Mercado de Valores (Vigente).



Fuente: Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

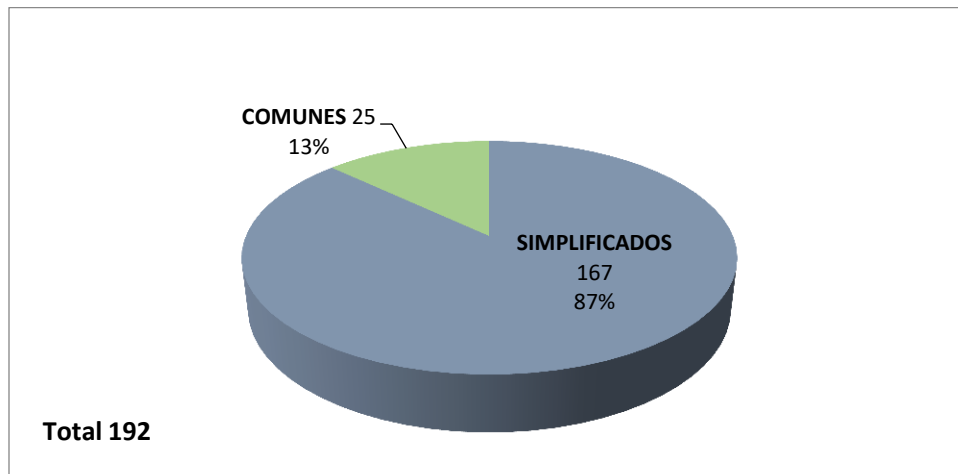
Es así que en el año de 2017 los procedimientos sancionadores que se sustanciaron en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, previo a la expedición del COA, tenían como reglamentación los artículos 25 y 35 de la Sección IV, del Capítulo I, del Título XX, del Tomo X del Libro 2 de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros y se clasificaban en: Simplificados (para infracciones leves o por información continua) y Comunes (por infracciones graves y muy graves).

Comportamiento del Proceso Sancionador en el Mercado de Valores a partir del Código Orgánico Administrativo

Durante el ejercicio fiscal 2017 de conformidad con lo que señala la rendición de cuentas del órgano de control, se sustanciaron 25 procesos sancionadores comunes en contra de diferentes participantes del mercado de valores (administradoras de fondos y fideicomisos, originadores no financieros, auditoras externas, casas de valores, representantes legales de casas de valores, bolsa de valores, emisores, personas jurídicas no autorizadas para realizar actividades privativas de participantes del mercado), que han culminado con las correspondientes resoluciones que dan fin al proceso. En el mismo periodo se realizó sanciones por procesos simplificados a 167 entes del mercado de valores, llegando a un total de 192 procesos sancionatorios a nivel nacional, como se muestra en la Figura 3:

Figura 3

Procedimientos sancionadores comunes y simplificados en el ámbito del Mercado de Valores año 2017

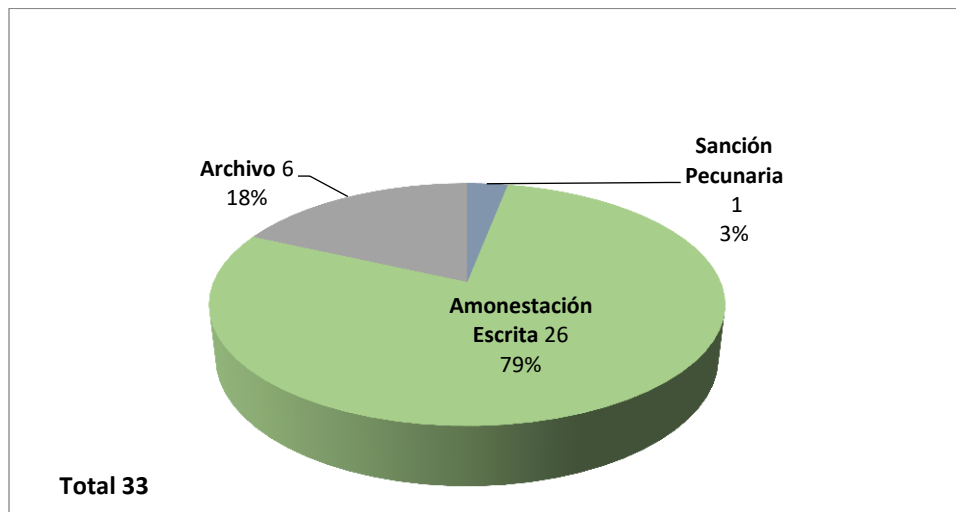


Fuente: Rendición de cuentas año 2017 SCVS.

En el año 2018 hubo una particularidad pues hasta el 6 de junio de 2018, se iniciaron procesos sancionatorios con base en la normativa vigente de la época, esto son los artículos 25 y 35 de la Sección IV del Capítulo I del Título XX del Tomo X del Libro II de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros. A partir de esa fecha, ya con la entrada en vigencia del COA, se comienzan a realizar cambios en el procedimiento sancionador y es por ello que el 13 de diciembre de 2018 mediante Registro Oficial 387, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, expide las “*Normas para la aplicación de las actuaciones previas y el procedimiento administrativos sancionador por parte de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros en el ámbito del Mercado de Valores*”; ocasionando que los procesos sancionadores tengan una contracción importante, como se muestra en la figura 4, en la cual se observa que el órgano de control llevó a cabo 31 procedimientos sancionadores con la norma prevista antes del COA (24 amonestaciones escritas, 1 sanción pecuniaria y 6 archivos de proceso); en el mismo periodo con el nuevo procedimiento administrativo sancionador vigente desde julio de 2017, se sustanciaron únicamente 2 procesos, por incumplimiento a las normas que regulan el Mercado de Valores; dando un total de 33 procedimientos administrativos sanciones.

Figura 4

Procedimientos sancionadores en el ámbito del Mercado de Valores año 2018.

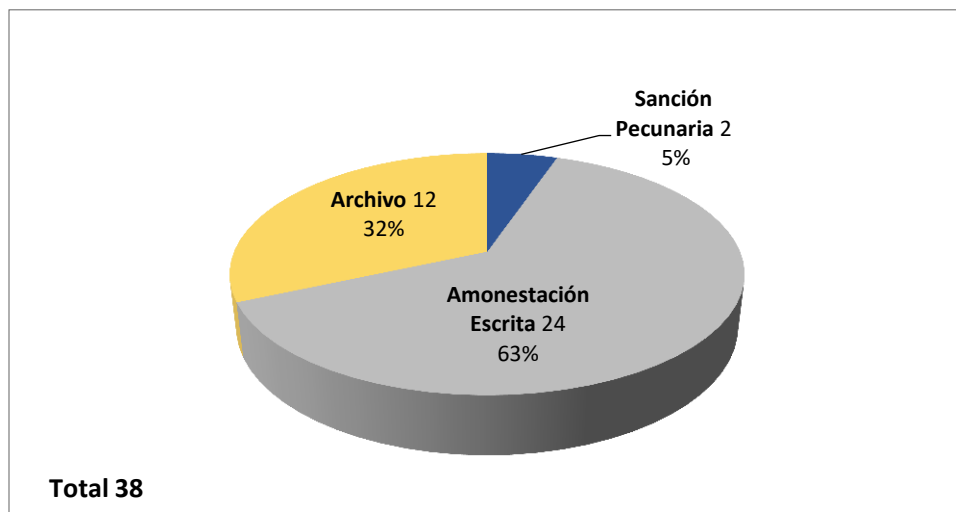


Fuente: Rendición de cuentas año 2018 SCVS.

Una vez promulgadas las Normas para la aplicación de las actuaciones previas, en el año 2019, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros realizó un total de 38 sanciones a sus entes supervisados (24 amonestaciones escritas, 2 sanciones pecuniarias y 12 archivos de proceso) como se muestra en la Figura 5; cabe resaltar que con el procedimiento sancionador que establece el COA ya no existe una diferenciación entre procedimientos comunes y simplificados, por esta razón es que el procedimiento sancionador conlleva una mayor complejidad en su ejecución denotándose el decrecimiento de sanciones.

Figura 5

Procedimientos sancionadores en el ámbito del Mercado de Valores año 2019

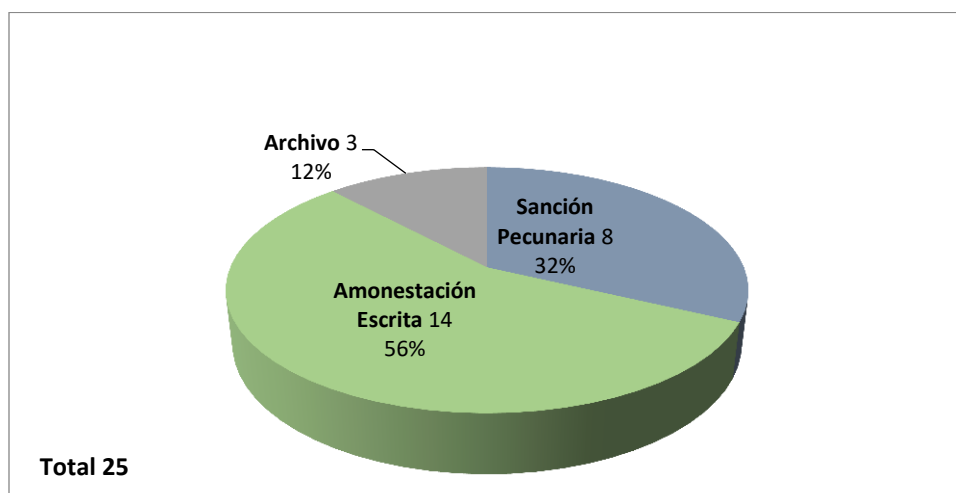


Fuente: Rendición de cuentas año 2019 SCVS.

El año 2020 fue un año atípico a nivel mundial debido a la declaratoria de emergencia sanitaria para contener la propagación del COVID -19, es así que Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 1017 de 16 de marzo de 2019, implementó el estado de excepción para contrarrestar los efectos del coronavirus; dentro de las medidas planteadas se dispuso el cierre presencial de los servicios públicos y privados, a excepción de salud, seguridad, servicios de riesgos y aquellos que, por emergencia, decidan mantener abiertos. Esta situación, conminó a las instituciones públicas, entre ellas a la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros a adecuar la atención virtual para los usuarios, sin embargo, este factor influyó directamente en el proceso de control y por ende de sanción, pues conforme se evidencia en la Figura 6, únicamente se realizaron un total de 25 procedimientos administrativos sancionadores (14 amonestaciones escritas, 8 sanciones pecuniarias y 3 archivos de proceso) a los partícipes del mercado de valores, existiendo un decrecimiento importante del 32% con relación al 2018.

Figura 6

Procedimientos sancionadores en el ámbito del Mercado de Valores año 2020

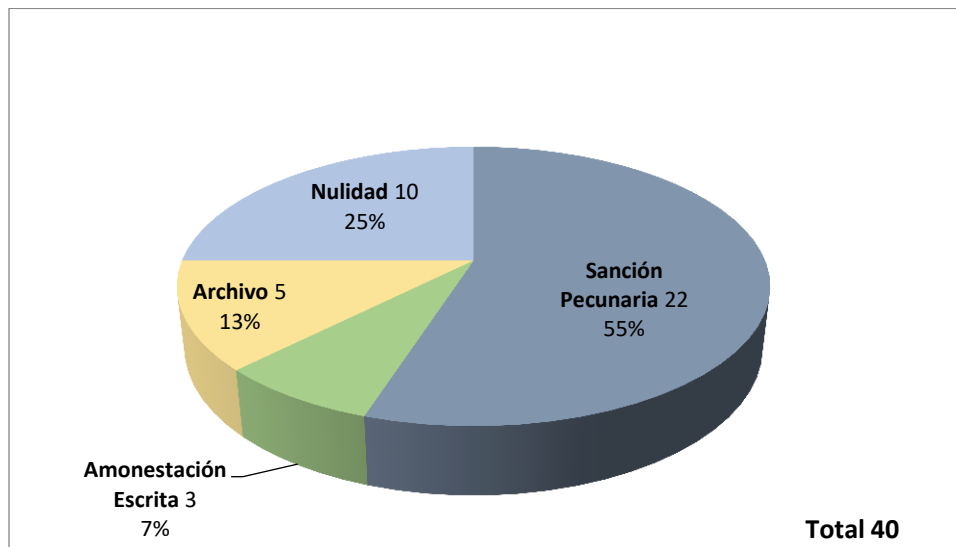


Fuente: Rendición de cuentas año 2020 SCVS.

En cuanto al periodo 2021, cuando el COA ha tenido varios años de aplicación en el ámbito sancionador del mercado de valores, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros sancionó a sus entes supervisados en un número total de 40 procedimientos administrativos (3 amonestaciones escritas, 22 sanciones pecuniarias, 5 archivos de proceso y 10 nulidades) como se muestra en la Figura 7; cabe resaltar que en el caso del año 2021 a diferencia de los años previos, se registra un aumento significativo de procesos administrativos sancionadores que fueron resueltos con la imposición de sanciones pecuniarias, pasando de 1 en el 2018 a 22 en el 2021; y, una disminución de los casos que el ente de control dispuso sancionar con amonestación escritas existiendo 26 en el 2018 y apenas 3 en el año 2021. A pesar de esta tendencia, en ninguno de los años que se han analizado se observa que exista un número mayor de procesos sancionadores como el año 2017 cuando aún no se expedía el COA.

Figura 7

Procedimientos sancionadores en el ámbito del Mercado de Valores año 2021



Fuente: Rendición de cuentas año 2021 SCVS.

Como se puede apreciar dentro del periodo comprendido entre los años 2017 al 2021 con la expedición del COA el número de procedimientos sancionadores disminuyeron en un porcentaje considerable del 79%; ocasionando que sanciones de tipo leve relacionadas usualmente con retrasos en el cumplimiento de requerimientos formales o incumplimiento de otras obligaciones que no lesionen intereses de partícipes en el mercado o de terceros o lo hiciera levemente, lleven el mismo trámite de aproximadamente 245 días que las infracciones de tipo grave o muy grave, las cuales por su incidencia han puesto en serio peligro o lesionan gravemente los intereses de los partícipes del mercado o de terceros y pueden generar gran conmoción social o afectación al mercado de valores, en detrimento al desempeño de las funciones del ente de control quien se limitaría a tramitar los procesos sancionadores de tipo grave y muy grave dejando sin investigar y sancionar las faltas leves cometidas por los partícipes del mercado de valores; o en su defecto, que algunos partícipes del mercado de valores cometan transgresiones menores a la Ley de Mercado de Valores sin recibir la sanción correspondiente, hecho que afectaría la potestad sancionatoria del Estado, lo cual conforme argumenta Ossa (2009), es deber de todo sujeto jurídico de asumir las consecuencias que compromete su conducta en los términos que establezca el ordenamiento.

Se considera que el régimen sancionatorio debe estar dotado de mecanismos que atiendan a la naturaleza prospectiva y dinámica propia de cada ente de control, en este caso de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pues el legislador debió haber apartado del procedimiento previsto en el COA a los entes control y las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social que realizan actividades y procedimientos muy peculiares y especiales determinados en sus propias leyes.

En tal virtud, la forma de actuar de estos entes de control difiere con las actividades que realizan otras instituciones del sector público, tal es así que, en el caso de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, ha tenido problemas al momento de aplicar el procedimiento previsto en el COA por los tiempos que el mismo implica y la inexistencia de un procedimiento abreviado o simplificado pues como se ha mostrado en las figuras que acompañan el presente

artículo, previa la expedición del COA y con su posterior aplicación, las infracciones que más se cometen son aquellas que merecen una sanción leve y se sancionan con una amonestación escrita y se realizaban de una manera ágil.

IV. CONCLUSIONES

La promulgación del Código Orgánico Administrativo (COA) publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 31 de julio 7 de 2017, permitió que el régimen legal del procedimiento administrativo sancionador en el Ecuador se unifique; sin embargo, no contempló las particularidades existentes para los Entes de Control, quienes por las funciones que cumplen, requieren agilidad en la aplicación del régimen sancionador; en este contexto, luego de analizar la evolución del régimen sancionador en el ámbito de mercado de valores, se concluye lo siguiente:

1. Al comparar el número de procedimientos sancionadores aplicados por la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros, se observa que existe una disminución del 79% entre los años 2017 y 2021, presentándose la brecha más pronunciada en el año 2017 a partir de la expedición del COA.
2. El proceso sancionador previsto en el COA, no presenta diferencia en el tipo de infracción que cometa el imputado, teniendo que ejecutarse a través de un procedimiento sancionador único tanto para infracciones leves como las muy graves.
3. El régimen sancionatorio debe estar dotado de mecanismos que atiendan a la naturaleza prospectiva y dinámica propia de cada ente de control y las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social que realizan actividades y procedimientos muy peculiares y especiales determinados en sus propias leyes; por tanto el hecho de que las infracciones leves como las graves y muy graves, operen bajo un procedimiento único, ha ocasionado un desgaste tanto al órgano de control como al presunto infractor por los plazos que tal proceso conlleva, sin aplicarse debidamente el principio de celeridad y de economía procesal, pues llevar adelante un procedimiento administrativo sancionador lleva aproximadamente un plazo de 245 días
4. Considerando las particularidades del tipo de infracciones que podrían incurrir los partícipes de mercado de valores, es necesario la existencia de procesos diferenciados con alternativas más rápidas a las que actualmente se encuentran vigentes, esto es la existencia de un procedimiento general sancionatorio para los casos que a criterio de la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros merezcan calificar una infracción como grave o muy grave; y, un procedimiento especial simplificado que se realice de forma abreviada para aquellos hechos que constituyan infracciones leves.
5. Existe la necesidad de una reforma legal al COA, para la aplicación de un procedimiento sancionador de los entes de control, en el cual debería incluirse la siguiente disposición legal: *“Las Superintendencias, Contraloría General del Estado y las demás instituciones que ejerzan actividades de control de acuerdo a la ley, aplicarán sus propios procedimientos sancionadores, adaptados a sus funciones, garantizando el derecho a la debida defensa de los imputados.”*

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Ecuador. (2016, Agosto 9). Informe para primer debate del proyecto de Código Orgánico Administrativo. Obtenido de <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/3380bd57-56d5-43cd-8e8c-7a41ac27a6cd/Informe%20Primer%20Debate%20Tr.%20258228.pdf>.
- Código Orgánico Administrativo*. (2017, Julio 7). Obtenido de <http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/93441e0a-7fad-4b52-a0ec920ce67e2144/Registro%20Oficial%20N%20B0%2031%20C%20F3digo%20Org%20E1nico%20Administrativo.pdf>.
- Código Orgánico Monetario y Financiero*. (2017, Abril 18). Libro II Ley de Mercado de Valores. Registro Oficial 986 Suplemento.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. (2014). Metodología de la Investigación. México: McGRAW-HILL / Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Jarama, Z, Vásquez, J, & Durán, A. (2019). El principio de celeridad en el código orgánico general de procesos, consecuencias en la audiencia. Universidad y Sociedad.
- Ossa, J. (2009). Derecho Administrativo sancionador, una aproximación dogmática. Bogotá, Colombia: Legis.
- Morales, M. (2011). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2018, diciembre 13). Norma para la Aplicación de las Actuaciones Previas y el Procedimiento Administrativo Sancionador por parte de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros en el ámbito del Mercado de Valores. Resolución No. SCVS-INMV-DNFCDN-2018-0039. Registro Oficial 387.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2017). Informe de Rendición de cuentas 2017. Obtenido de <https://www.supercias.gob.ec/portalscvs/doc/institucion/rc/RendicionCuentas2017/InformeRendicionCuentas2017.pdf>.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2018). Informe de Rendición de cuentas 2018. Obtenido de <https://www.supercias.gob.ec/portalscvs/doc/institucion/rc/RendicionCuentas2018/RC-2018-NACIONAL.pdf>.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2019). Informe de Rendición de cuentas 2019. Obtenido de <https://www.supercias.gob.ec/portalscvs/doc/institucion/rc/RendicionCuentas2019/RC-2019-NACIONAL.pdf>.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2020). Informe de Rendición de cuentas 2020. Obtenido de [https://www.supercias.gob.ec/portalscvs/doc/institucion/rc/RendicionCuentas2020/INFORME LA BORES 2020 NACIONAL.pdf](https://www.supercias.gob.ec/portalscvs/doc/institucion/rc/RendicionCuentas2020/INFORME_LA_BORES_2020_NACIONAL.pdf).
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2021). Informe de Rendición de cuentas 2021. Obtenido de https://www.supercias.gob.ec/portalscvs/doc/institucion/rc/RendicionCuentas2021/INFORME_FINAL_RENDICION_CUENTAS_2021_NACIONAL.pdf.