

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 1º de noviembre de 2022.

No. 763

VISTOS :

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: [REDACTED] con BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. Acción de Nulidad” (Ficha No. 567/2020).

RESULTANDO :

I) La parte actora dedujo pretensión anulatoria contra la Resolución RR-SSF N° 2019-800, emitida el 25 de noviembre de 2019, por la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay, mediante la cual se dispuso:

“1. Sancionar a [REDACTED] con una multa de UI 30.000 (treinta mil unidades indexadas) por incumplir la normativa relativa a hechos relevantes (...)” (fs. 59 vto. a 60 vto., en carpeta verde de 150 fojas, A.A.).

En necesaria síntesis, la accionante se agravió contra la Resolución impugnada porque entiende que: **i) no se configuró un hecho relevante:** este se configuró cuando, tras haberse aprobado su plan de reestructura por el órgano de administración de la empresa efectivamente se suscribió un acuerdo con los trabajadores de [REDACTED] y no antes, todo lo cual fue comunicado en tiempo y forma, el 3 de junio de 2019. El BCU modificó el criterio que aplicó en otros casos, **en violación a la teoría del acto propio;** **ii) se produjo una desproporcionalidad de la multa impuesta,** aplicando una sanción de grado 3 (dentro de un abanico de seis tipos de sanciones),

cuando [REDACTED] no cuenta con antecedente negativo alguno en sus veintidós años operando en el Mercado de Valores.

Sobre el *primer agravio*, sostuvo básicamente que la obligación de notificar los hechos relevantes para la decisión de los intereses de los inversores en negociar con los valores de la sociedad regía una vez que se concretó la aprobación del plan de reestructura por parte del órgano de administración de la empresa y de haberse suscrito un acuerdo con los trabajadores y el [REDACTED]

En su planteo, discrepa con que debiera comunicarse el hecho antes, en oportunidad de haberse iniciado las negociaciones, argumentando los inconvenientes que podría haber acarreado notificar un acto netamente preparatorio cuyo destino era incierto.

En otros casos, el criterio de la Administración no incluyó como hecho relevante situaciones previas a la concreción de éstas. El BCU vulneró con ello la teoría del acto propio ya que hubo un cambio de criterio en su accionar. Todo se comunica como hechos relevantes, pero cuando ya está la decisión final tomada (o el acuerdo suscrito o la resolución de cese de actividades) y no la previa de las negociaciones que le anteceden.

Las gestiones sobre las que no se tiene la seguridad de su desarrollo o sus consecuencias, no pueden ser comunicadas como un hecho relevante. Hacerlo podría generar en el mercado más inquietudes que certezas.

Acerca del *segundo agravio*, señala que, en todo caso, la sanción aplicada es desproporcionada. Si bien, se adecua a lo establecido en el artículo 363 de la Recopilación de Normas de Mercado de Valores, corresponde tener en cuenta la escala establecida en el artículo 118 de la Ley N° 18.627.

A su criterio, contradice el criterio de racionalidad y proporcionalidad el hecho de que la Administración hubiera desestimado los grados legales más benignos de observación y apercibimiento cuando nunca había mediado una sanción en veintidós años de operación en el mercado de valores.

En definitiva, demandó la anulación del acto impugnado (fs. 11 a 22).

II) Conferido el correspondiente traslado, compareció la Dra. Andrea Yelpo -en representación del Banco Central del Uruguay-, quien tras relacionar los antecedentes lo evacuó oponiéndose al accionamiento.

En su contestación, narró que había trascendido a la prensa que se estaba negociando el despido de aproximadamente un treinta por ciento de la planilla de trabajadores y reducción de beneficios pero que no se notificó de tales circunstancias a la administración a título de información relevante.

En ese contexto, destacó que medió actuación preventiva de la Superintendencia de Servicios Financieros, de 30 de mayo de 2019, por la que se le comunicó a [REDACTED] que las informaciones aparecidas en la prensa constituían un hecho relevante de acuerdo con los artículos 245 literal w) y 268 de la Recopilación de Normas del Mercado de Valores, pero que la empresa se negó a oficializarla mediante el instituto del “*hecho relevante*”, lo que motivó la sanción.

En su calidad de emisor de obligaciones negociables, la actora está sometida, por imperio del artículo 5 de la Ley N° 18.627, a las normas que dicte la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay. El artículo 5° de la Ley obliga a los emisores de títulos a divulgar

en forma veraz, suficiente y oportuna, toda información esencial respecto a sí mismos, de los valores ofrecidos y de la oferta.

Se configuraron los extremos definidos en el artículo 245 literal w) y 268 de la Recopilación de Normas del Mercado de Valores y que, al difundir circunstancias ante la prensa, debía haberse notificado también a la Superintendencia de Servicios Financieros *“el estado o apertura de ese proceso”*. La promotora omitió denunciar tempestivamente el hecho relevante al BCU.

En cuanto a los antecedentes invocados por la accionante, no guardan relación con el caso en análisis. Por lo que los hechos no afectan en forma directa la situación económica de los potenciales actuales inversores.

Con respecto a la sanción impuesta, los artículos 7, 8, 95 y 100 de la Ley N° 18.267 habilitan el ejercicio de la potestad reglamentaria que se manifiesta en la RNMV y, especialmente en el dictado de los artículos 268, 245, 357 y 363 en lo que hace al presente proceso.

La Ley confirió al BCU amplia discrecionalidad para la determinación de la cuantía de las sanciones. En este sentido, la reglamentación graduó las sanciones creadas por la Ley no tipificando sanciones diferentes a las previstas por el ordenamiento jurídico, actuando conforme al principio de legalidad.

En el caso concreto, el propio BCU limitó el ámbito de su potestad discrecional pues en el artículo 363 de la RNMV estableció que el incumplimiento a las disposiciones referentes a hechos relevantes será sancionado con una multa equivalente a seis veces la establecida en el artículo 357 de la recopilación. Mientras que el artículo 357 de la RNMV

previó que en los casos en que la infracción sea pasible de sanción con multa esta no podrá ser inferior a cinco mil unidades indexadas.

Entonces, dentro de los topes legalmente admitidos, el BCU valoró que la multa correspondiente a incumplimientos en la obligación de reportar hechos relevantes asciende a treinta mil unidades indexadas.

En suma, solicitó el rechazo de la demanda y la confirmación del acto (fs. 29 a 46).

III) Por decreto No. 7873/2020 (fs. 48) se dispuso la apertura a prueba, diligenciándose la que luce agregada y certificada a fs. 69.

IV) Las partes alegaron por su orden (fs. 72-81 y fs. 84-89 vto., respectivamente).

V) El Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo se pronunció mediante dictamen No. 3/2022 y aconsejó la anulación del acto resistido (fs. 92 a 99).

VI) Puestos los autos para sentencia, previo pase a estudio de los Sres. Ministros en forma sucesiva, se acordó en legal y oportuna forma (fs. 101).

CONSIDERANDO :

I) En el *aspecto formal*, procede relevar el cumplimiento de las exigencias que según la normativa vigente (Constitución artículos 317 y 319 y Ley No. 15.869 de 22 de junio de 1987, artículos 4 y 9) habilitan el examen de la pretensión anulatoria.

La Resolución RR-SSF N° 2019-800, se emitió el 25 de noviembre de 2019 (fs. 59 vto. a 60 vto., A.A.) y se notificó a la actora el 26 de noviembre de 2019 (fs. 63 vto., A.A.).

El 6 de diciembre de 2019, interpuso en tiempo y forma los recursos de revocación y jerárquico en subsidio (fs. 93 a 99 vto., A.A.).

El 15 de abril de 2020, el Directorio del BCU dictó la Resolución D-98-2020, por la cual desestimó el recurso jerárquico (fs. 143 vto. a 144, A.A.), la que no se notificó en el domicilio constituido por la actora en la vía recursiva como correspondía. Por el contrario, se notificó el 16 de abril de 2020 a un domicilio electrónico, que no era el constituido de Rincón N° 487, Oficina N° 502 (fs. 144 vto., A.A.).

Así, pues, el acto conclusivo de la vía administrativa se produjo mediante *denegatoria ficta*, la que se configuró a los doscientos días sin que la Administración resolviera el último de los recursos, el 30 de junio de 2020.

La demanda de nulidad se interpuso el 14 de setiembre de 2020, dentro del término legal (nota de cargo, fs. 23).

II) A fin de efectuar un correcto abordaje de la situación planteada corresponde realizar una reseña de los antecedentes relevantes para la resolución de la causa.

La accionante es una empresa de plaza que cotiza sus acciones en la Bolsa de Valores local y, por ende, se encuentra comprendida dentro de los sujetos regulados por la normativa banco centralista del Mercado de Valores.

Hacia el año 2018, comenzó a presentar problemas de competitividad y las calificadoras de riesgo empezaron a bajarle la nota a sus valores emitidos.

Se observa de acuerdo al informe de la calificadora FIX SCR Uruguay “*una reducida generación de flujo explicada por los menores*

niveles de precios de los últimos años y la magnitud de su estructura de costos fijos que resulta ineficiente para el tamaño del mercado” (fs. 26 a vto. a 29 vto., A.A.).

Es así que, ante esta perspectiva, la empresa decidió iniciar en abril de 2019, un proceso de reestructura interna de sus costos salariales con el envío de parte de su personal al Seguro de Paro (aproximadamente un treinta por ciento de la plantilla), retiros y la reducción de salarios de los trabajadores que permanecieran en actividad.

A partir de trascendidos aparecidos en la prensa a fines de abril y principios de mayo (fs. 2 a 3 vto., A.A.), el BCU tomó conocimiento de tal situación y motivó el envío de sendas notas del Ente a la empresa, solicitándole explicaciones de por qué no fue debidamente informado de tal hecho relevante (fs. 4 vto. y 9, A.A.).

Con fecha 3 de junio de 2019, la empresa informó como hecho relevante la suscripción de un convenio colectivo con la totalidad de sus trabajadores, el cual reflejó el proceso de reestructura interna de su operativa (fs. 13, A.A.).

En informe de la oficina de Supervisión de Cumplimiento de 5 de julio de 2019, se expresó: *“Al respecto, no se comparte la posición informada por la entidad, en cuanto a no informar como hecho relevante que se encontraba evaluando realizar un proceso de reestructura interna de las operaciones, tal como se venía informando a través de la prensa.*

De acuerdo a los reportes de prensa incorporados en estos obrados, [REDACTED] venía enfrentando problemas de competitividad desde hace algunos años, lo que provocó un descenso en las utilidades hasta registrarse una pérdida en el ejercicio cerrado en 2018. Por otra parte, en el último

dictamen de calificación de Fix Scr Uruguay Calificadora de Riesgo S.A se menciona el proceso de reestructura que estaba evaluando aplicar la firma, la magnitud del mismo y las dificultades que podría acarrear su implementación. Se mencionaba además que la calificación podría verse presionada a la baja en caso que la implementación no fuera exitosa o se viera demorada.

Por lo anterior, se entiende que la empresa debería haber informado como hecho relevante que se encontraba evaluando la realización de un proceso de reestructura interna de las operaciones. Su obligación de informar tal extremo se entiende como configurada, una vez que se verifique una situación que pueda influir en la cotización de los valores emitidos o en la decisión de los inversores de negociar los mismos, de acuerdo a lo establecido en el literal w) del artículo 245 de la Recopilación de Normas del mercado de Valores.” (fs. 18 vto., A.A.) (la negrilla no está en el original).

Por dictamen N° 2019/0398, de 2 de agosto de 2019, la Asesoría Jurídica del BCU compartió el informe precedente y consideró que en el mes de abril [REDACTED] debió informar el proyecto de reestructura y las negociaciones llevadas a cabo a tal efecto, comunicación que no fue realizada y por tanto se omitió informar un hecho relevante de acuerdo a los términos de los artículos 245 y 268 de la RNMV.

Las resultancias del proceso de reestructuración corresponderían ser informadas, en todo caso, en una segunda comunicación como hecho relevante, la que se verificó con fecha 3 de junio de 2019.

En consecuencia, correspondería iniciar procedimiento para comprobar la pertinencia de aplicar sanciones ante tal omisión (fs. 20 a 22 vto., A.A.).

Se procedió a conferir vista de las actuaciones a la actora (fs. 42 vto. a 43, A.A.), la que fue evacuada presentando escrito de descargos (fs. 44 a 45 vto., A.A.).

Los descargos fueron analizados por la oficina de Normas de Regulación Financiera, sugiriendo aprobar el proyecto sancionatorio a estudio pues, entre otras consideraciones: *“La sanción por incumplimiento en materia de hechos relevantes está tasada por el artículo 363 de la Recopilación de Normas del Mercado de Valores, por lo que no corresponde la observación o el apercibimiento para este tipo de infracciones. Asimismo, la ausencia de antecedentes del emisor fue valorado ya que de lo contrario la multa aumentaría por configurarse un agravante en los términos del artículo 355 de la mencionada Recopilación.”* (fs. 47 vto., A.A.).

Finalmente, luego de una sugerencia de reformulación del Considerando VII) del proyecto sancionatorio por parte de la Asesoría Jurídica del BCU (dictamen N° 2019/0623, fs. 51 a 53, A.A.), el Superintendente de Servicios Financieros del BCU procedió al dictado del acto sancionatorio que se enjuicia en los presentes obrados (fs. 59 vto. a 60 vto., A.A.).

III) El Tribunal, se habrá de apartar de la solución anulatoria aconsejada por el Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo (fs. 92 a 99) y se pronunciará por la confirmación del acto, por los fundamentos que se intentará explicitar.

En lo inicial, cabe destacar que el cerno de la controversia que se dirime en autos se centra en la oportunidad a partir de la cual regía la obligación de notificar los hechos relevantes al Banco Central del Uruguay.

En este sentido, la actora sostiene que dicha obligación le era aplicable a partir de que se concretó la aprobación del plan de reestructura por parte del órgano de administración de la empresa y de haber suscrito un acuerdo con los trabajadores y el [REDACTED].

Mientras que la Administración entiende que la referida obligación regía desde el inicio del proceso de reestructura y su negociación.

Si bien la demandada reconoce la eventual incidencia de la información incompleta del proceso en las finanzas de la empresa, prioriza el interés público y la calidad de emisor de obligaciones negociables, que obliga a la actora a divulgar en forma veraz, suficiente y oportuna, toda información esencial respecto a sí mismos, de los valores ofrecidos y de la oferta.

En la especie, no se cuestiona las facultades de contralor que le competen a la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central, sino la oportunidad en la que acaeció el “*hecho relevante*”.

En este sentido, la *unanimidad* de los Ministros considera que no le asiste razón a la accionante en su *primer agravio*.

Sin duda, la *reestructura organizativa* interna implementada en la empresa accionante con el envío al Seguro de Paro de aproximadamente el treinta por ciento de su plantilla de trabajadores y una rebaja salarial generalizada a efectos de reducir costos salariales ante el deterioro de sus condiciones competitivas de mercado, constituye un “*hecho relevante*” en

el desarrollo de una empresa que cotiza en Bolsa y opera por tanto en el mercado de valores local.

Véanse algunas disposiciones de la **Ley de Mercado de Valores N° 18.627** aplicables al caso.

En primer lugar, el **artículo 5** de dicha Ley estableció: “***(Divulgación de información). Los emisores de valores de oferta pública divulgarán en forma veraz, suficiente y oportuna, toda información esencial respecto de sí mismos, de los valores ofrecidos y de la oferta.***”

La reglamentación del Poder Ejecutivo y las normas generales e instrucciones de la Superintendencia de Servicios Financieros, establecerán el contenido de la información y los requisitos para su divulgación, con la finalidad que los potenciales inversores dispongan de los elementos adecuados a los efectos de su decisión.” (la negrilla no pertenece al texto original).

A su vez, en su **artículo 7** del mismo plexo normativo previó que corresponde al BCU velar por la *transparencia, la competitividad y el funcionamiento ordenado del mercado de valores, por la adecuada información de los inversionistas y por la reducción del riesgo sistémico* y en su **artículo 8** reguló la competencia de la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) del BCU como entidad reguladora de las personas que intervienen en el Mercado de Valores, disponiendo que: “***A los fines previstos por la presente ley, la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay, en el ámbito de su competencia, dictará las normas a las cuales deberán ajustarse los mercados de valores y las personas físicas o jurídicas que en ellos intervengan con las características que se establecen en la presente ley***”

para la regulación y supervisión de cada tipo de entidad” (la negrilla no pertenece al texto original).

Por su parte, el **artículo 9 numeral 1º)** confirió a la SSF, para el ejercicio de las competencias previstas en el artículo anterior, la atribución de *“dictar normas tendientes a fomentar y preservar un mercado de valores competitivo, ordenado y transparente”*; y en el **numeral 6º)**: *“Requerir a las personas mencionadas en el artículo 8º de la presente ley que brinden información con la periodicidad y bajo las formas que la Superintendencia juzgue necesarias, así como la exhibición de registros y documentos”* (la negrilla no pertenece al texto original).

En este contexto, la normativa regulatoria banco centralista en lo relativo al Mercado de Valores agrupada en la **Recopilación de Normas del Mercado de Valores (RNMV)** estableció en su **artículo 268** que todo emisor de Valores tiene la obligación de informar a la SSF, directamente o a través de una bolsa de valores, *“todo hecho o información esencial respecto de sí mismos o de los valores ofrecidos o cotizados, así como cualquier hecho relevante ocurrido en sus negocios o decisión de los órganos de administración y control que pudieran influir significativamente en:*

- a. la cotización de los valores;*
- b. la decisión de los inversores de negociar dichos valores;*
- c. la determinación de los inversores de ejercer cualquiera de los derechos inherentes a su condición de titular de dichos valores.*

Dicha comunicación deberá realizarse inmediatamente a que ocurra el hecho o llegue a su conocimiento no pudiendo exceder el día hábil siguiente.

Serán de aplicación, en lo que corresponda, las disposiciones generales sobre hechos relevantes contenidas en esta Recopilación.” (la negrilla no pertenece al texto original).

En tanto, en el **literal w) del artículo 245** se determinó que se **considerarán hechos relevantes**: *“cualquier otro hecho relevante de carácter político, jurídico, administrativo, técnico, de negociación, o económico-financiero, que pueda influir la cotización de los valores emitidos o en la decisión de los inversores de negociar los mismos, en el desarrollo de la actividad llevada a cabo en calidad de participante del mercado, o en el destino de los fondos o Fideicomisos que administra.”* (la negrilla no pertenece al texto original).

El dictamen de la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo cimenta el temperamento anulatorio en cierta *indeterminación, amplitud o laxitud del tipo infraccional* aplicable al *casus*.

A juicio de la Corporación, por el contrario, la normativa reseñada *satisface las exigencias mínimas del “mandato de tipificación”* exigible en el Derecho Administrativo Sancionador, el cual es muy distinto al del Derecho Penal.

En efecto, dicha normativa cumple con los requisitos de la existencia de una norma (*lex scripta*), que sea anterior a su aplicación (*lex previa*) y que describa un supuesto de hecho determinado (*lex certa*) (Véase, entre otros, Alejandro Nieto, *“Derecho Administrativo Sancionador”*, 5ª Edición totalmente reformada, Editorial Tecnos, 2016, p. 162-163, 177-178 y 193 y María Lourdes Ramírez Torrado, *“La tipicidad en el derecho administrativo sancionador”*, en Revista Estudios de Derecho de la

Universidad de Antioquía, Año 2011, N° 151, p. 39, citada por Natalia Veloso Garibaldi, “*El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio*”, en Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, N° 36, Año 2019, p. 70. En jurisprudencia pueden verse las **sentencias N° 280/2018, 679/2020, 686/2020, 229/2021 y 305/2022**, entre otras).

Y como bien se ha dicho: “*la suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta. A la vista de la norma debe saber el ciudadano que su conducta constituye una infracción y, además, conocer cuál es la respuesta punitiva que a tal infracción depara el Ordenamiento. Dicho con otras palabras: la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.” (Cf. Alejandro Nieto, “*Derecho Administrativo Sancionador*”, ob. cit. p. 268) (**sentencias N° 174/2017 y 74/2020**) (la negrilla y el subrayado no están en el original).*

En este sentido, la tesis que sustenta la accionante, en el entendido que cumplió con notificar al BCU como *hecho relevante* a comienzos de junio de 2019, *la suscripción del convenio colectivo* con los trabajadores, por el cual *se refrendó el proceso de reestructura interna* iniciado en la empresa (fs. 13, A.A.), no resulta de recibo.

Sin dejar de reconocer la relevancia e importancia del acuerdo alcanzado con los trabajadores, lo más razonable y acorde a los fines perseguidos por la normativa banco centralista, hubiese sido que la empresa ██████████ comunicara a la Superintendencia de Servicios Financieros, el también sin duda hecho relevante de la **implementación e inicio** (y *no solo*

el final) de un proceso de reestructura interna con el envío de trabajadores al Seguro de Paro y la reducción de salarios en su plantilla de trabajadores en el mes de mayo de 2019 y no haberse enterado el BCU por la prensa de tales hechos en abril de dicho año (vide, recortes de los diarios El País y El Observador que lucen agregados a fs. 2 y 3 de los A.A).

Ventilar en la prensa antes de comunicar al BCU las medidas a adoptar en el proceso de una importante reestructura de costes salariales, contradice claramente la finalidad, el objetivo teleológico que implica la necesidad de *comunicar inmediatamente* al Ente Regulador los *hechos relevantes* que acaezcan en una empresa que opera en el mercado de valores, a efectos de poder dotar de *transparencia, competitividad, un funcionamiento ordenado* al mismo, con el suministro de una *adecuada información de los inversionistas y la reducción del riesgo sistémico* (art. 7 Ley 18.627).

Aunado a ello, corresponde desestimar el planteo que formuló la pretensora acerca de un cambio de conducta en el proceder de la Administración respecto de otros casos en lo que considera configuraría una *infracción a la teoría de los actos propios*.

Al respecto, cabe recordar que existe abundante jurisprudencia de la Corporación que considera que la teoría del acto propio no rige en el ámbito de las facultades regladas, cuando existe una norma que regula la situación. Su aplicación es subsidiaria, únicamente cuando no hay una regla aplicable al caso concreto (véase en este sentido **sentencias N° 628/2014, 360/2016, 281/2017, 701/2017, 707/2018, 518/2019, 405/2020, 712/2020, 394/2021 y 541/2022**, entre otras), lo que no se verifica en el caso de autos.

IV) En lo que respecta al ***segundo agravio***, relacionado con la ***falta de proporcionalidad de la sanción***, los integrantes del Cuerpo considera que tampoco procede su amparo.

En primer lugar, el razonamiento debe partir de la premisa de que el Tribunal, en principio, no puede revisar la gradación de la sanción aplicada por la Administración, salvo cuando se aprecie una evidente discordancia de la infracción con la pena o una desproporción susceptible de configurar desviación o exceso de poder (Cf. Ariel Gianola Mantegani, “*Los límites de la potestad disciplinaria: razonable adecuación de la sanción a la falta*”, RDJA, T. 72, Montevideo, 1972, p. 155 y siguientes y del mismo autor: “*Nuevamente sobre el control de grado de la sanción*” en RDJA, T. 73, p. 150 a 152, Rubén Dapkevicius, “*Control Jurisdiccional de la cuantificación de la sanción disciplinaria*”, Anuario de Derecho Administrativo, Tomo X, p. 97 a 105; Augusto Durán Martínez, “*Proporcionalidad entre la falta y la sanción*”, en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, N° 1, Montevideo, 1980, p. 134; Cristina Vázquez, “*El contralor jurisdiccional de la dosificación de la sanción*”, en Temas de Derecho Administrativo, Editorial Universidad Ltda., Montevideo, 1989, p. 25 y siguientes; Juan Pablo Cajarville Peluffo, “*Sobre actos administrativos*”, en Sobre Derecho Administrativo, T. II, FCU, Montevideo, 2008, p. 49 a 78 y Susana Lorenzo de Viega Jaime, “*Potestad sancionatoria y los límites de la discrecionalidad estatal*” en “*Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Juan Pablo Cajarville Peluffo*”, obra colectiva coordinada por María Cristina Vázquez Pedrouzo, FCU, Montevideo, 2011, p. 303 y siguientes, entre otros. En jurisprudencia, pueden verse **sentencias N° 470/1987, 99/1989, 282/1989, 667/1990,**

212/1992, 400/1992, 253/1993, 607/1993, 1039/1993, 224/1994, 474/1994, 1041/1994, 322/2016, 336/2017, 333/2019, 601/2019, 99/2020, 325/2020, 691/2020, 117/2021, 261/2021 y 102/2022, entre muchas).

En la especie, tanto la multa (como tipología de sanción) como su cuantía, ante la verificación del incumplimiento de la obligación de informar hechos relevantes al BCU, fue establecida con carácter general por el artículo 363 de la RNMV.

Dicha disposición estableció: “*(INCUMPLIMIENTOS EN MATERIA DE HECHOS RELEVANTES)*. *El incumplimiento a las disposiciones referentes a hechos relevantes, será sancionado con una multa equivalente a seis veces la establecida en el artículo 357 de esta Recopilación*” (la negrilla y el subrayado no pertenecen al texto original).

A su vez, el artículo 357 previó que: “*(MULTA BÁSICA)*. *En los casos en que la infracción sea pasible de sanción con multa, ésta no podrá ser inferior a 5.000 UI (cinco mil unidades indexadas), con excepción de lo dispuesto en el artículo 379.5 para las empresas administradoras de plataformas de financiamiento colectivo.*” (la negrilla y el subrayado no pertenecen al texto original)

Pues bien.

La inconcusa redacción de las normas citadas deja en claro, al menos, *dos conclusiones relevantes* para el punto objeto de controversia.

La primera de ellas radica en que la Administración, con carácter previo a la aplicación de la sanción de multas, se auto reguló, frente a este tipo de incumplimiento específico con una sanción concreta: la multa.

La segunda, por su parte, estriba en que el monto de treinta mil unidades indexadas (30.000 UI) es la base a partir de la cual la Administración puede fijar el quantum de la sanción.

De otro modo, ¿qué sentido tendría la previsión específica en cita si el mínimo a considerar sería el de cinco mil unidades indexadas (5.000 UI), establecido en el art. 357 de la RNMV?

Esto, impide de plano que el Tribunal pueda catalogar la tipología y el quantum de la sanción de desproporcionado, ya que dichos aspectos fueron determinados por la normativa aplicada por la demandada, que por otra parte no ha sido impugnada, ni cuestionada en estos obrados.

En otras palabras, al haber el poder reglamentador del BCU limitado parcialmente el ejercicio de una potestad esencialmente discrecional, el Tribunal, en los hechos, estaría analizando una cuestión ya decidida, que no integra el objeto del presente debate.

Precisamente, como indica la demandada al contestar: “*La Ley confiere amplia discrecionalidad al Banco Central del Uruguay para la determinación de la cuantía de las sanciones correspondientes a las infracciones cometidas al ordenamiento jurídico bajo su custodia.*

(...)

El quantum de la sanción fue determinado por la Administración con efectos generales de forma previa a la consideración de esta hipótesis en concreto, por lo que no media desproporción, ni falta de proporcionalidad” (la negrilla y el subrayado no están en el original) (fs. 43, *infolios*).

Por las razones expuestas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en atención a lo dispuesto por los artículos 309 y 310 de la Constitución,

FALLA:

Desestímase la demanda anulatoria entablada, sin sanción procesal específica.

A los efectos fiscales, fijanse los honorarios del abogado de la parte actora en la cantidad de \$43.000 (pesos uruguayos cuarenta y tres mil).

Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

Dr. Simón, Dr. Vázquez Cruz (r.), Dr. Corujo, Dra. Klett, Dra. Salvo.

Dr. Marquisio. (Sec. Letrado).