



**Exp: 09-010464-0007-CO**

**Res. N° 2012004155**

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las ocho horas treinta minutos del treinta de marzo de dos mil doce**

Recurso de amparo interpuesto por **LUIS IGNACIO CAMPOS MONTERO**, mayor, portador de la cédula de identidad número 1-679-795, a favor de **BOLCOMER BOLSA DE COMERCIO S. A.**, contra la **SUPERINTENDENCIA GENERAL DE VALORES** y el **CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO**.

**RESULTANDO:**

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:18 horas de 14 de julio de 2009, el recurrente interpuso recurso de amparo contra la Superintendencia General de Valores y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y manifestó que su representada se dedica a la bolsa de comercio. La fuente principal, son los estatutos o pacto constitutivo. Las actividades que pueden realizar son, únicamente, las indicadas por ley. Sostiene que de conformidad con el ordenamiento jurídico, esos contratos se pueden realizar "libremente", de manera que toda interpretación que se haga de los productos o servicios que pueden ofrecer, debe respetar la "libertad" que impone el artículo 402 del Código de Comercio. Los únicos negocios, actividades o productos que no se pueden ofrecer o negociar en una bolsa de comercio, son aquellos que están, expresamente, prohibidos por ley o los reservados a las bolsas de valores. En suma, toda interpretación, fiscalización o regulación que impida el ejercicio pleno de esa "libertad", es inconstitucional. Pese a lo anterior, el transitorio IX de la Ley

**EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO**

Reguladora del Mercado de Valores, N° 7732, atribuye la regulación y supervisión de la actividad a la Superintendencia General de Valores. Esta delegación es inconstitucional. Con fundamento en esas atribuciones, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero dictó el Reglamento para las Bolsas de Comercio. Recalcó que con fundamento en ese Reglamento, a su representada se le ordenó cesar lo relativo a los contratos de retracto contractual inmobiliario y aumentar su capital social. Lo dispuesto en este sentido, constituyen actos de aplicación individual. Aunado a lo anterior, mediante la resolución del Despacho del Superintendente General de Valores, N° SGV-R-2093, de las 9:00 de 24 de julio de 2009, se ordenó la apertura de un procedimiento administrativo contra la amparada, por posibles infracciones a la Ley Reguladora del Mercado de Valores, al Reglamento para Bolsas de Comercio y a la normativa legal aplicable. Solicitó el recurrente que se declare con lugar el recurso.

**2.-** Por memorial presentado el 29 de julio de 2009, el recurrente (folio 110), recalcó que se inició un procedimiento administrativo en contra de su representada para determinar el presunto incumplimiento de lo dispuesto en el reglamento impugnado.

**3.-** Mediante resolución de las 9:04 hrs. de 31 de julio de 2009, se le dio curso al amparo y se solicitó los informes correspondientes (ver folios 129- 130).

**4.-** Por memorial presentado el 3 de agosto de 2009, el recurrente (folio 131), solicitó que la Sala se pronunciara sobre los efectos suspensivos del amparo.

**5.-** Informó bajo juramento Alberto Dent Zeledón, en su condición de Presidente del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (folio 135), que la Superintendencia General de Valores es un órgano de máxima desconcentración. Se está a lo informado por el Superintendente General de Valores. Solicitó que se desestime el recurso planteado.

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

6.- Informó bajo juramento Juan José Flores Sittenfeld, en su condición de Superintendente General de Valores (folio 137), que a la luz de lo dispuesto por el Transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, el Reglamento para las Bolsas de Comercio y el Dictamen de la Procuraduría General de la República, N° C-124-2005, las actividades que realicen las bolsas de comercio se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia General de Valores. El recurrente al exponer los hechos que motivan el amparo, reconoce como propia la actividad de “bolsa de comercio”, por lo que no cabe duda que se trata de un sujeto sometido a la regulación y supervisión de su representada, que solamente puede ejercer las actividades que su objeto social ha determinado y que resulten acordes con la normativa que le es aplicable. El recurrente realiza un juicio de valor respecto de la actividad de su representada. Mediante el artículo 8 del Acta de la Sesión número 603-2006, celebrada el 14 de septiembre de 2006, se emitió el Reglamento para las Bolsas de Comercio. Reconoció que es cierto que por resolución, N° SGV-R-1956 de 3 de noviembre de 2008, se ordenó a Bolcomer Bolsa de Comercio S. A., que modificara su reglamentación con el fin de poner a derecho las denominadas operaciones de retracto contractual inmobiliario que venía realizando sin aval y que, en tanto realizaba esas reformas y éstas eran aprobadas por la Superintendencia, debía suspender su realización. Por resolución de la Superintendencia, número SGV-A-156, se le ordenó a la amparada el aumento de su capital social para ajustarlo a los mínimos establecidos para los sujetos fiscalizados. Por informe de la División de Supervisión de Mercados e Intermediarios, N° I10/0/92 de 10 de marzo de 2009, se puso en conocimiento la negativa de Bolcomer Bolsa de Comercio S. A. de brindar información respecto de los denominados Retractos Contractuales Inmobiliarios. Mediante el Informe de esa División, N° G13 de 29 de mayo de 2009, se les comunicó el incumplimiento

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

de los acuerdo de la Superintendencia respecto al envío de información periódica. Por lo anterior, se determinó el inicio de un procedimiento administrativo para investigar esos supuestos incumplimientos. Sostiene que su representada no ha hecho más que cumplir con las obligaciones que le impone el ordenamiento jurídico, lo que se ha hecho de forma razonable y proporcionada, dando a la amparada amplio derecho de defensa. Solicitó que se desestime el recurso planteado.

**7.-** Por sentencia N° 2009-017133 de las 18:12 hrs. de 4 de noviembre de 2009, se reservó la tramitación de este recurso hasta tanto se resolviera la Acción de Inconstitucionalidad que se tramitaba bajo expediente número 09-010478-0007-CO.

**8.-** Mediante sentencia número 2011009576 de las 10:44 hrs. de 22 de julio de 2011, se ordenó desglosar el libelo de interposición del recurso N° 11-0008469 a este proceso, para que se resolviera lo que en derecho corresponde.

**9.-** Por Voto N° 2011-05966 de las 14:30 hrs. de 11 de mayo de 2011, se declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad número 09-010478-0007-CO y se anuló el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores N° 7732 de 17 de diciembre de 1997, publicada en La Gaceta N° 18 de 27 de enero de 1998 y el Reglamento para las Bolsas de Comercio, emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y publicado en la Gaceta N° 188 de 22 de octubre de 2006.

**10.-** En la substanciación del proceso se ha observado las prescripciones legales.

Redacta la Magistrada **Abdelnour Granados**, y,

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

## CONSIDERANDO:

**I.- OBJETO DEL RECURSO.** El recurrente demandó el amparo de la libertad de empresa de su representada, pues, en su criterio, la fiscalización o regulación que hacen la Superintendencia General de Valores y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, de la actividad que ejerce la amparada, es ilegítima.

**II.- HECHOS PROBADOS.** De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos: **1)** Mediante la resolución de la Superintendencia General de Valores, N° SGV-R-1921 de las 12:15 hrs. de **3 de septiembre de 2008**, se le ordenó a Bolcomer que procediera dentro del plazo máximo de un mes contado a partir de la notificación de esa resolución, a tomar los acuerdos, medidas y acciones que resultaban necesarias, así como efectuar las modificaciones que correspondían a sus reglamentos, con la finalidad de eliminar de su normativa la regulación de los Retratos Contractuales Inmobiliarios, de conformidad con lo que disponía el artículo el artículo 8, inciso g), de la Ley Reguladora del Mercado de Valores. Asimismo, se le ordenó que cesara en forma inmediata y definitiva la realización de nuevos Retratos Contractuales Inmobiliarios, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3, 8 inciso j) y g) de esa Ley (folios 17- 27). **2)** El **9 de septiembre de 2008**, el Gerente General de Bolcomer Bolsa de Comercio, S. A., promovió recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad concomitante contra esa resolución (folios 75- 78 del expediente administrativo). **3)** Por resolución, N° SGV-R-1956 de **3 de noviembre de 2008**, se acogió parcialmente esa revocatoria, en cuanto a otorgarle la alternativa que modificara su reglamentación con el objeto de ajustar el retracto contractual inmobiliario a derecho y por consiguiente, ordenar la suspensión de esas operaciones, en lugar de

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

la cesación definitiva ordenada originalmente, para que se lea: *“Ordenar a Bolcomer que proceda lo más pronto posible y dentro del plazo máximo de un mes contado a partir de la notificación de esa resolución, a tomar los acuerdos, medidas y acciones que resulten necesarios, así como efectuar las modificaciones que correspondan a sus reglamentos, las cuales requerirán autorización previa de esa Superintendencia, con la finalidad de eliminar de su normativa la regulación de los Retratos Contractuales Inmobiliarios o alternativamente reformar la reglamentación para ajustar ese producto a derecho, lo anterior de conformidad con lo establecido por le artículo 8, inciso g) de la LRMV (...) 2) Ordenar a Bolcomer que suspenda inmediatamente, la realización de nuevos Retratos Contractuales Inmobiliarios, hasta que esta Superintendencia aprueba las reformas a la reglamentación actual del RCI (ya sea para eliminarlos o para modificar su operación), con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3, 8 incisos j) y g) de la LRMV, a partir del día después de que les sea notificado a ellos (...)*” (folios 79- 85 del expediente administrativo). **4)** Por oficio de la Superintendencia General de Valores, N° J00/0 de **2 de diciembre de 2008**, se instó a Bolcomer Bolsa de Comercio S. A., que cumpliera lo ordenado en la Resolución N° SGV-R-1956 (folio 122 del expediente administrativo aportado). **5)** Por memorial del Gerente General de Bolcomer Bolsa de Valores S. A. de **10 de diciembre de 2008**, se refirió a ese oficio (folios 124- 125 del expediente administrativo aportado). **6)** Mediante el oficio de la Superintendencia General de Valores, N° J00/0 de **19 de diciembre de 2008**, se le ordenó a Bolcomer Bolsa de Comercio S. A. que informara acerca del estado de cumplimiento de las órdenes impartidas en la Resolución SGV-R-1956 (folio 126- 127 del expediente administrativo aportado). **7)** Mediante resolución del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, N° C.N.S.1053-08 de **22 de diciembre de**

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

**2008**, se declaró sin lugar el recurso de apelación y el incidente de nulidad, planteados contra la resolución SGV-R-1921 de 3 de septiembre de 2008 (folios 32- 37). **8)** Mediante memorial del Presidente Ejecutivo de Bolcomer Bolsa de Comercio presentado el **12 de enero de 2009**, se brindó un informe respecto del acatamiento de lo ordenado en la Resolución de la Superintendencia N° SGV-R-1956 (folio 132 del expediente administrativo aportado). **9)** Por oficio de la Intendencia General de Valores, N° J00/0 de **26 de enero de 2009**, se le reiteró al Presidente de la Junta Directiva de Bolcomer que resultaba necesario modificar su Reglamento General, para eliminar el RCI en concordancia con la decisión tomada e incorporar las observaciones que formuló la Superintendencia (folio 133- 134 del expediente administrativo aportado). **10)** Mediante el oficio de la División de Supervisión de Mercados e Intermediarios de la Superintendencia General de Valores, N° I10/0/92 de **26 de febrero de 2009**, se le requirió al Presidente Ejecutiva de Bolcomer Bolsa de Comercio S. A. que aportara alguna información (folio 138 del expediente administrativo aportado). **11)**

El **3 de marzo de 2009**, Bolcomer Bolsa de Comercio S. A. impidió la realización de una inspección de la Superintendencia General de Valores (hecho incontrovertido). **12)** Por oficio de la Superintendencia General de Valores, N° J00/0 de **5 de marzo de 2009**, se le reiteró a Bolcomer su obligación de permitir el ingreso de funcionarios de la Superintendencia y de facilitar la información solicitada (folios 139- 140 del expediente administrativo aportado). **13)** El **9 de marzo de 2009**, Bolcomer Bolsa de Comercio S. A. impidió la realización de una inspección de esa Superintendencia General (hecho incontrovertido). **14)** Por informe de la División de Supervisión de Mercados e Intermediarios, N° I10/0/92 de **10 de marzo de 2009**, se le informó a la Superintendencia General de Valores respecto de la negativa de Bolcomer Bolsa de Comercio S. A. de brindar

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

información respecto de los denominados Retractos Contractuales Inmobiliarios en conocimiento de la Superintendencia General de Valores (folios 1- 9 del expediente administrativo). **15)** Por resolución de la Superintendencia, número SGV-A-156 de las 15:30 hrs. de **15 de mayo de 2009**, se le ordenó a la amparada el aumento de su capital social para ajustarlo a los mínimos establecidos para los sujetos fiscalizados (folios 28- 30). **16)** Mediante el Informe de esa División, N° G13 de **29 de mayo de 2009**, se le comunicó a la Superintendencia General de Valores respecto del incumplimiento de los acuerdo de la Superintendencia respecto al envío de información periódica (folios 156- 160 del expediente administrativo aportado). **17)** Por resolución del Despacho del Superintendente General de Valores, N° SGV-R-2093, de las 9:00 de **24 de julio de 2009**, se ordenó la apertura de un procedimiento administrativo contra la amparada, por posibles infracciones a la Ley Reguladora del Mercado de Valores, al Reglamento para Bolsas de Comercio y a la normativa legal aplicable (folios 112- 126). **18)** El **28 de julio de 2009**, Bolcomer Bolsa de Comercio S. A., promovió recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la resolución N° SGV-R-2093 (folios 177- 189 del expediente administrativo aportado). **19)** Mediante resolución de la Superintendencia General de Valores de las 16:30 hrs. de **8 de septiembre de 2010**, se declaró a Bolcomer Bolsa de Comercio S. A., entre otras cosas, responsable de realizar actos ajenos a su objeto social; responsable de no acatar órdenes emitidas por la Superintendencia General de Valores; responsable de impedir la inspección de esa Superintendencia; responsable de no remitir información periódica exigida por la normativa que le es aplicable o requerida directamente por la SUGEVAL (folios 153- 161) . **20)** El **25 de octubre de 2010**, la amparada promovió recurso de apelación e incidente de nulidad de todo lo actuado (folios 162- 173).

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO



**III.-** Este Tribunal en la sentencia número No. 2011-005966 de las 14:30 hrs. de 11 de mayo de 2011, se pronunció sobre la constitucionalidad del transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732 de 17 de diciembre de 1997, y del Reglamento para las Bolsas de Comercio del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, publicado en La Gaceta No. 188 de 22 de octubre de 2006, estimando en lo que interesa, lo siguiente:

**IV.- SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRANSITORIO IX DE LA LEY REGULADORA DEL MERCADO DE VALORES.** *El accionante aduce que el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores deviene en inconstitucional pues -en contra de lo dispuesto en el numeral 9° de la Constitución Política-, delega, indebidamente, una potestad que le corresponde, en exclusiva, a la Asamblea Legislativa, sea, la regulación y supervisión de las bolsas de productos, en manos de la Superintendencia General de Valores -SUGEVAL-. Esto, además, en su criterio, aún y cuando, para tal efecto, el legislador promulgó el Título IV del Código de Comercio.*

*La delegación de poderes legislativos que se acusa de inconstitucional (por violación al artículo 9 de la Constitución), se entronca en el presente caso con el principio de Reserva de Ley reconocido en el párrafo primero del artículo 28 de la Constitución Política, según el cual “nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley. ”*

*Desde sus primeras sentencias, esta Sala Constitucional ha reconocido al Principio de Reserva de Ley (ver, por ejemplo, Resoluciones N° 74 del 8 de noviembre de 1989, N° 106 del 17 de noviembre de 1989; N° 13 del 5 de enero de 1990, al "interpretarse erróneamente un reglamento"). Más ampliamente, el principio se reconoce en las Resoluciones N° 1635 de 1990, sobre regulación de la libertad de empresa y el principio de libertad, N° 1874 de 1990, sobre el uniforme único en los colegios privados; N° 980 de 1991, sobre regulación de la deuda política), N° 3550 de 1992, sobre libertad de enseñanza; N° 5386 de 1993, sobre concesión de bienes demaniales aplicables a la telefonía móvil; N° 1156 de 1994, sobre libertad de expresión y censura de espectáculos públicos; N° 2883 de 1996, sobre participación electoral de funcionarios judiciales; o la N° 6519 de 1996, sobre regulación de distancias entre “gasolineras”; por solo citar algunas.*

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

*En la sentencia N° 3550-92 está Sala resumió los corolarios principales del principio de Reserva de Ley: "a) En primer lugar, el principio mismo de reserva de ley, del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales. Todo, por supuesto, en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permita, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables; b) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial"; y c) En tercero, que ni aun en los reglamentos ejecutivos, mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer; de donde resulta una nueva consecuencia esencial: d) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley."*

*En el presente caso, aun cuando el transitorio IX de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732 de 17 de diciembre de 1997, publicada en La Gaceta No. 18 de 27 de enero de 1998; cumple con el requisito de habilitar legalmente una reglamentación de las Bolsas de Comercio, esa mínima habilitación legal no cumple los requisitos mínimos de la delegación legislativa ni la reserva de ley, porque:*

- 1) Se trata de una norma legal transitoria que habilita genéricamente la emisión de un Reglamento para las Bolsas de Comercio, emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (no por la Superintendencia) y publicado en La Gaceta No. 188 de 22 de octubre de 2006, y no por el Poder Ejecutivo conforme al artículo 140, inciso 3) de la Constitución Política. Aunque esta Sala ha reconocido la posibilidad de que el legislador delegue la regulación de materias cubiertas por la Ley, en otros entes públicos creados con el propósito de regular y supervisar materias atinentes a esa Ley; en el presente caso, la ley al establecer y regular el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, desarrolló ella misma los alcances de lo que le correspondería regular (el sistema financiero) y no desarrolló los alcances posibles de regulación de otro tipo de bolsas o establecimientos para los que no estableció ni siquiera los parámetros*

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

*básicos de regulación, sino que se limitó a delegar en la Superintendencia (o en ese Consejo para tal efecto), la reglamentación especial “con base en las normas y principios conferidos en la ley que les sean racionalmente aplicables y mientras no se dicte una legislación especial que las regule”.*

- 2) Se trata de un transitorio de Ley, que no podría válidamente delegar la determinación de regulaciones o restricciones, que sólo la Ley está habilitada a imponer, al menos en sus aspectos básicos, de manera que los regulados sepan desde la propia lectura de la Ley, el alcance mínimo y máximo de las regulaciones que deben cumplir, sobre todo porque la reglamentación incluye restricciones, sanciones y procedimientos regulatorios. Los detalles y procedimientos que desarrollan la Ley, sí podrían, en cambio, delegarse y desarrollarse en un Reglamento, pero solamente cuando la propia Ley definiera sus aspectos y alcances básicos de la regulación y no los remitiera genéricamente a regulaciones paralelas pero distintas de la que se reglamenta.*
- 3) Se trata de un transitorio legal que otorga a la Superintendencia General de Valores –SUGEVAL- según el texto (o al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, según su desarrollo), potestades prácticamente discrecionales de regulación, donde no se establecen en la propia Ley los parámetros de regulación, sino que se limitan a delegar esa regulación en forma genérica y amplia, al punto de que el único parámetro legal que se establece es el guiarse (“con base”) en las normas y principios conferidos en la ley para supervisión de otras materias (las del sistema financiero) y que se pretende aplicar a una materia distinta (de ahí la diferente regulación), la de las bolsas de comercio o de productos. La ausencia de parámetros mínimos de regulación por parte de la propia Ley delegante, implica obviamente un abandono de la propia reserva de ley y una delegación inconstitucional de poderes. En este caso, de la potestad de legislar del artículo 9 constitucional.*

*Afirmar que, con base tan genérica, la SUGEVAL (o el Consejo) tiene la potestad de regular y supervisar el mercado de productos o de comercio y, por consiguiente, de imponerle restricciones a la libertad de comercio que en éste se ejerza, de conformidad, a su vez, con las normas y principios establecidos por la Ley Reguladora del Mercado de Valores “que le sean racionalmente aplicables”, es una afirmación que no se compadece con el sentido práctico del principio de Reserva de Ley, ni con los artículos 28 y 46 de la Constitución. El legislador, claro está, siempre que no vulnere el contenido esencial de derecho*

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

*constitucional a regular, puede legítimamente regular y limitar el alcance del derecho constitucional a la libertad de agricultura, industria y comercio en el campo bursátil y de comercio de productos; pero debe el legislador mismo hacerlo en sus aspectos básicos –como lo hizo con la actividad financiera-, de manera que los destinatarios sepan desde la propia lectura de la Ley, los límites y los requisitos mínimos para dedicarse legítimamente al ejercicio de sus actividades. Aunque se afirme que la regulación impugnada cuenta con base legal, esa base no cumple los requisitos mínimos para considerarse válida ni para delegar, sin parámetros básicos, la regulación que se pretende desarrollar. La potestad que otorga el transitorio bajo estudio, con base en la cual se emitió el también cuestionado Reglamento para las Bolsas de Comercio, a través del cual se regula detalladamente todo lo concerniente a las denominadas bolsas de productos; no cumple con los requisitos mínimos para sustentar el Reglamento impugnado. Y esto porque es prácticamente imposible verificar en sede legal si el Reglamento desarrolla las normas y principios “racionalmente aplicables” de la Ley Reguladora del Mercado de Valores a efecto de regular y supervisar las bolsas de productos.*

*Este Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que la incompatibilidad entre un reglamento y una ley es materia de legalidad. En ese sentido, en el Voto No. 4504-06 de las 18:34 hrs. de 29 de marzo de 2006, señaló lo siguiente:*

*“(…) V.- Para concluir, es menester dejar en claro que -tal y como se ha reafirmado anteriormente- no es del resorte de la Sala Constitucional dilucidar cuestiones relativas a la vigencia en el tiempo de una norma, sino únicamente respecto de su regularidad constitucional. En efecto: “En relación a las cuestiones que serán objeto de análisis, debe rechazarse esta acción en cuanto pretende que se declare que las normas cuestionadas fueron derogadas tácitamente con la promulgación del Código de Comercio, ya que se trata de un problema de colisión de normas infraconstitucionales, que debe ser resuelto en la vía jurisdiccional ordinaria por parte del órgano encargado de su eventual aplicación y no por esta sede (…)”. (El destacado no forma parte del original).*

*Sin embargo, esta Sala ha señalado también que esto es así cuando la Ley mínimamente establece los parámetros regulatorios que permitan contrastar en la vía ordinaria la conformidad o no del texto reglamentario con la Ley. Caso distinto es el de la delegación legislativa abierta, esto es, cuando el legislador delega*

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

*discrecionalmente la regulación de una materia reservada a él, sin fijar los alcances y parámetros de esa regulación e incluso abriendo el espacio para establecer requisitos de acceso a una actividad, sanciones, prohibiciones, etc., que no vienen definidos ni siquiera mínimamente en la Ley, sino que se delegan genérica y discrecionalmente en una entidad administrativa que tiene por objeto regular materias afines (valores y sistema financiero) pero diversas a la que aquí se trata (comercio, productos). En estos casos, el juez ordinario se encuentra con pocos parámetros para contrastar la legalidad de la reglamentación, por cuanto la Ley misma no establece esos parámetros, sino que los establece de manera muy genérica al señalar únicamente como tales: “...las normas y principios conferidos en esta ley que les sean racionalmente aplicables”. De manera que se delega genéricamente en una Superintendencia de Valores (o Consejo, para estos efectos), la reglamentación de una materia distinta –la comercialización de productos- a la de su competencia propia. Tanto es así, que ni siquiera el legislador considera que les alcanza a aquellas, porque el mismo legislador delega en norma separada –un transitorio de la Ley- la reglamentación por la SUGEVAL (o el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero) del comercio de productos.*

*V.- De otra parte, el interesado alega quebrantado el principio de reserva de ley en relación con el artículo 46 constitucional, ya que, según su dicho, las limitaciones y restricciones que se impongan en contra de su derecho fundamental a la libertad de comercio, deben de efectuarse a través de una ley -la cual es prácticamente inexistente-, y no mediante la promulgación de un reglamento. Por consiguiente, afirma que se le otorga a la SUGEVAL una potestad discrecional e inconstitucional para definir el régimen jurídico de las bolsas de productos. En este caso, considera este Tribunal Constitucional que, efectivamente, la delegación legislativa operada en el Transitorio impugnado violenta el principio de Reserva de Ley en relación con el artículo 46 de la Constitución por los motivos arriba señalados.*

*VI.- Asimismo, se acusa que -de manera discrecional y, tomando como parámetro el régimen jurídico creado para el mercado de valores-, se define, erróneamente, a través del transitorio IX, el régimen de las bolsas de productos. Por consiguiente, aduce el accionante que el legislador, a la hora de redactar el transitorio en cuestión, omitió considerar que se trata, en realidad, de dos mercados, considerablemente, distintos, en los cuales, a su vez, se ejecutan operaciones comerciales diferentes. En efecto, el hecho que las bolsas*

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

*de valores sean diferentes a las bolsas de productos -situación que el legislador no ignora, de ahí la redacción de la norma y del reglamento cuestionados-, impide que algunas regulaciones de las primeras -relativas a la supervisión y regulación-, se puedan aplicar a las segundas sin tener parámetros legales de aplicación. Con un marco legal de delegación tan amplio y ambiguo, es prácticamente imposible verificar en vías de legalidad ordinaria si las normas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores son compatibles, por la especialidad de la materia, con las bolsas de productos.*

*VII.- Finalmente, en lo tocante al transitorio IX, el accionante acusa que habían pasado casi doce años desde la promulgación de esta norma -que pareciera permanente y no transitoria-, sin que, a la fecha de su recurso y de la Acción, existiera, al menos, un proyecto de ley en trámite que regule la materia. Situación anterior que, en su criterio, se agrava si se observa que la norma, ni siquiera, estipula un plazo para tal efecto. Por ende, estima el interesado que las normas transitorias -como la presente-, no se han creado para ser utilizadas de forma espuria, brindando soluciones de manera indefinida.*

*El problema no es si la regulación delegada se desarrolla en un artículo permanente o transitorio de una Ley, sino si esa Ley establece los parámetros mínimos para habilitar la regulación. El hecho que la norma impugnada sea de naturaleza transitoria o, por el contrario, permanente -tal y como, incluso, reconoce la Procuraduría General de la República-, no la hace per se inconstitucional. Asimismo, debe observarse que la omisión en regular definitivamente y, a través de una ley especial, las bolsas de productos, no es residenciable ante esta Sala.*

**VIII.- ACERCA DE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO PARA LAS BOLSAS DE COMERCIO.** *El interesado considera que el Reglamento para las Bolsas de Comercio deviene, igualmente, en inconstitucional, dado que, fue emitido con fundamento en el referido transitorio IX; es decir, de conformidad con las normas y principios -a escoger discrecionalmente por la SUGEVAL-, que contempla la Ley No. 7732. Dado que esta Sala ha considerado inconstitucional el transitorio IX de esta Ley, por violación del principio de separación de poderes y prohibición de delegación legislativa y del principio de Reserva de Ley en relación con el artículo 46 de la Constitución, al tratarse de una delegación reglamentaria inconstitucional, corresponde declarar, en consecuencia, la inconstitucionalidad del Reglamento que desarrolla esa delegación. De esta manera, bajo tal supuesto, el Reglamento para las Bolsas de*

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

*Comercio debe reputarse, per se, inconstitucional, sin necesidad de analizar el alcance de sus regulaciones, puesto que las mismas podrían ser válidas si se establecieran por Ley o si una Ley delegara legítimamente la regulación, estableciendo ella misma, al menos, los parámetros de esa delegación, lo que no ocurre mínimamente en el presente caso.*

*IX.- Asimismo, el accionante estima que el Reglamento para las Bolsas de Comercio -emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero- quebranta lo dispuesto en el numeral 140, incisos 3º) y 18), de la Constitución Política, toda vez que, éste debió de ser dictado por el Poder Ejecutivo y no por un órgano administrativo cualquiera. En ese particular, el gestionante sostuvo que la norma en cuestión no se constituye como un reglamento técnico que, eventualmente, podría encargarse a entes descentralizados u órganos especiales.*

*Para tal efecto, se debe de aclarar, en primer término, que el legislador incurrió en un error al señalar en el transitorio IX en cuestión que “Para tales efectos, la Superintendencia dictará una reglamentación especial”. Esto, ya que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley No. 7732, resulta evidente que la potestad reglamentaria, en materia de regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, debe de ejercer la SUGEVAL, le compete al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero -CONASSIF-. De esta manera, el Reglamento para las Bolsas de Comercio fue, ciertamente, dictado por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, el que, a su vez, según el numeral 169 de la Ley No. 7732, se constituye como un órgano colegiado de dirección superior de las tres Superintendencias del Sistema Financiero, a saber, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Lo anterior, atendiendo, como se dijo, a la potestad reglamentaria que le es atribuida, específicamente, según el numeral 171, incisos b), e), f), i), j), n), ñ), o), p) y q), de la Ley Reguladora del Mercado de Valores No. 7732.*

*En anteriores oportunidades, esta jurisdicción constitucional ha reconocido la potestad reglamentaria que posee el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Véanse al respecto los Votos Nos. 10976-06 de las 18:08 hrs. de 26 de julio de 2006, 17599-06 de las 14:06 hrs. de 6 de diciembre de 2006 y 2939-07 de las 09:04 hrs. de 2 de marzo de 2007).*

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

*Sin embargo, dado que las normas impugnadas, han sido declaradas inconstitucionales, no considera esta Sala que se necesita entrar a analizar el alcance concreto de la regulación por parte del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y no por “la Superintendencia”, como se indica en el transitorio IX anulado.*

*X.- También se aduce violación al artículo 39 de la Carta Política, toda vez que, el Reglamento en cuestión -en cuanto al régimen sancionatorio-, se remite a lo dispuesto en la Ley Reguladora del Mercado de Valores, la cual, según el accionante, contempla faltas relacionadas, exclusivamente, con la materia que regula, sea, con las bolsas de valores y no de productos. Dado que las normas impugnadas, han sido declaradas inconstitucionales, no considera esta Sala que se necesita entrar a analizar el contenido concreto del marco regulatorio anulado.”*

**IV.- CASO CONCRETO.** Se encuentra plena e idóneamente demostrado que mediante las resoluciones de la Superintendencia General de Valores, N° SGV-R-1921 de las 12:15 hrs. de **3 de septiembre de 2008** y SGV-R-1956 de **3 de noviembre de 2008**, se le ordenó a Bolcomer Bolsa de Comercio, Sociedad Anónima, cesar lo relativo a los contratos de retracto contractual inmobiliario (folios 17- 27 y 79- 85 del expediente administrativo). También, se constató que por oficios de esa Superintendencia, números J00/0 de **2 de diciembre de 2008**, J00/0 de **19 de diciembre de 2008** y J00/0 de **26 de enero de 2009**, se instó a la amparada, que cumpliera lo ordenado en este sentido e informara sobre el cumplimiento de lo dispuesto y que modificara su Reglamento General, para eliminar el Retracto Comercial Inmobiliario e incorporara las observaciones que se le hicieron (folio 122, 126- 127 133- 134 del expediente administrativo). Igualmente, se demostró que por oficios de la División de Supervisión de Mercados e Intermediarios de la Superintendencia General de Valores, N° I10/0/92 de **26 de febrero de 2009** y de la Superintendencia General de Valores, N° J00/0 de **5 de marzo de 2009**, se le se le requirió a la amparada que aportara alguna información. Asimismo, se le reiteró su obligación de permitir el ingreso de

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO



funcionarios de esa Superintendencia (folio 138- 140 del expediente administrativo). Adicionalmente, consta que por resoluciones del Despacho del Superintendente General de Valores números SGV-R-2093, de las 9:00 de **24 de julio de 2009**, se ordenó la apertura de un procedimiento administrativo contra la amparada, por posibles infracciones a la Ley Reguladora del Mercado de Valores, al Reglamento para Bolsas de Comercio y a la normativa legal aplicable y SGV-R-2319 de las 16:30 hrs. de **8 de septiembre de 2010**, se declaró a Bolcomer Bolsa de Comercio S. A., entre otras cosas, responsable de realizar actos ajenos a su objeto social; responsable de no acatar órdenes emitidas por la Superintendencia General de Valores; responsable de impedir la inspección de esa Superintendencia; responsable de no remitir información periódica exigida por la normativa que le es aplicable o requerida directamente por la SUGEVAL (folios 112- 126 y 153- 161). A la luz de la sentencia parcialmente transcrita, la regulación y supervisión que realizó la Superintendencia General de Valores sobre la sociedad amparada, es contraria al Derecho de la Constitución. Bajo esta inteligencia, estima la Sala que se produjo el agravio reclamado.

**V.- CONCLUSIÓN.** Como corolario de lo expuesto, se impone declarar con lugar el recurso, con las consecuencias que se dirán. El Magistrado Jinesta pone nota, conforme se indica en el penúltimo considerando de esta sentencia.-

#### **POR TANTO:**

Se declara con lugar el recurso. Se restituye a Bolcomer Bolsa de Comercio, S. A. en el pleno goce de sus derechos fundamentales. Se anulan Las resoluciones de la Superintendencia General de Valores, N° SGV-R-1921 de las 12:15 hrs. de **3 de septiembre de 2008** y SGV-R-1956 de **3 de noviembre de 2008**, N° SGV-R-2093, de las 9:00 de **24 de julio de 2009**, y de las 16:30 hrs. de **8 de septiembre de 2010**, así como los oficios de la Superintendencia General de

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO

Valores, números J00/0 de **2 de diciembre de 2008** y J00/0 de **19 de diciembre de 2008**, N° J00/0 de **26 de enero de 2009**, de la División de Supervisión de Mercados e Intermediarios de la Superintendencia General de Valores, N° I10/0/92 de **26 de febrero de 2009** y de la Superintendencia General de Valores, N° J00/0 de **5 de marzo de 2009**. Se condena al Banco Central de Costa Rica al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de fundamento a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese esta resolución a Alberto Dent Zeledón y Juan José Flores Sittenfeld, en su condición de Presidente del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y de Superintendente General de Valores, respectivamente, o a quienes en su lugar ejercen esos cargos, en forma personal.

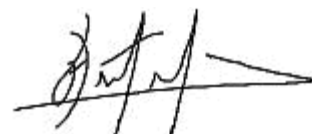


Ana Virginia Calzada M.

Presidenta



Gilbert Armijo S.



Fernando Castillo V.



Fernando Cruz C.



Roxana Salazar C.

EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO



Rodolfo E. Piza R.



Rosa María Abdelnour G.



RSWAUDADNKQ61

**EXPEDIENTE N° 09-010464-0007-CO**