Boletín N° 14.276-03

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Bianchi, señora Carvajal, y señor Elizalde, que establece como deber del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia fijar el precio máximo que debe pagar el consumidor por los alimentos y materiales para la conservación y reparación de viviendas.

1. IDEA MATRIZ.

El presente proyecto de ley tiene como idea matriz establecer un mecanismo para fijar los precios al consumidor de los bienes esenciales para la supervivencia y resguardo de la población, esto debido a que durante el estado de excepción constitucional de catástrofe por coronavirus se puso en evidencia que algunos productos de la canasta básica elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas han experimentado un incremento de precios muy superior al promedio mensual comparado con años anteriores.

Para lograr este objetivo, el proyecto propone crear un nuevo deber al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, organismo técnico y autónomo, especializado en temas económicos que ya cuenta con la atribución de impartir instrucciones generales.

2. FUNDAMENTOS.

Todos los meses encuestadores del INE se encargan de registrar el precio de los productos que consumen los hogares, visitando almacenes de barrio, ferias, supermercados, grandes tiendas, etc. Además, se visitan hogares particulares para consultar valores pagados por arriendo o servicio doméstico.

Los productos medidos componen la canasta de bienes y servicios, que está compuesta por 321 productos, desde elementos básicos como pan y arroz, hasta productos o servicios de recreación, como una entrada al cine o un televisor. Es de notar que estos 303 productos son los más consumidos por las familias chilenas[1] .

La variación en los últimos doce meses del Índice de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas fue 5,2%[2], sustentado por alzas importantes de frutas y verduras como la lechuga y el limón, alcanzado una variación mensual de 6,2% y 4,8%, respectivamente, mientras que las masas saladas lo hicieron en 5,5%.

[1] https://www.ine.cl/ine-ciudadano/definiciones-estadisticas/economia/indice-de-precios-al-consumidor
[2] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva serie/2021/Valor _CBA _y_LPS_21.03.pdf

De esta manera, en los últimos 12 meses los precios locales registran una variación acumulada de $34^0/0^3$. Así, la división de Alimentos y Bebidas Alcohólicas anotó un incremento en sus precios de 1%, siendo la que tiene la mayor ponderación en la canasta con 19,3 puntos. De los 76 productos que componen la división, 51 presentaron alzas en sus precios. Entre los incrementos de precios más importantes destacaron pan y cereales con 1%, junto a hortalizas, legumbres y tubérculos con 1,6%. Por producto el pan registró un incremento de 1% mensual, con lo que en lo que va del año acumula un 4%, mientras que a doce meses marca un avance de 6%.

En la misma línea, el INE en su boletín estadístico de mayo de 2021 da cuenta de una variación excesiva en los precios correspondientes a los productos que forman parte de los insumos necesarios para la construcción, específicamente de los necesarios para efectuar reparaciones en el hogar en donde de los 16 productos que componen la división, lo consignaron alzas en sus precios, destacando materiales para la reparación de la vivienda (4,7%)[4].

Este dato es muy importante ya que el aumento de los precios en los materiales de la construcción muchas veces estuvo de la mano con una disminución en la oferta de tales bienes, lo que eventualmente generaría un escenario favorable para la acumulación y actos que incluso pudieran calificarse como atentatorios contra la libre competencia.

Luego de evidenciar el aumento del precio de bienes esenciales es importante mencionar que el país ha estado bajo un estado de excepción constitucional de catástrofe por más de un año, en el cual al Presidente de la República se le entregan facultades extraordinarias para regular este tipo variaciones. Así, se podría haber efectuado una fijación de precios por parte de la autoridad durante varios momentos del año, lo que no ocurrió contribuyendo al aumento de los precios antes mencionado.

Debido a la inacción del jefe de Gobierno, el presente proyecto de ley se plantea la necesidad de que radicar el deber de fijar precios, bajo circunstancias excepcionales, en otro órgano autónomo y de carácter técnico: el tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

De esta manera es correcto hacer presente la potestad contenida en el artículo 18 número 3 de la ley 19.911 que modificó el conocido DL 211 que establece el marco jurídico del sistema de la competencia en Chile.

Así, el mencionado artículo 18 señala:

---

[3] https://www.t13.cl/noticia/negocios/valor-canasta-alimentos-esenciales-chile-se-dispara-abril-y-duplica-inflacion-general

[4] https://www.ine.cl/docs/default-source/%C3 %ADndice-de-precios-al-consumidor/boletines/2021/[bolet%C3ADn-imdice-de-precios-al-consuidor-(IPC)-abril-2021.pdf?sfvrsn=2e2b8f6b_12

Artículo 18º.- El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

1) Conocer, a solicitud de parte o del Fiscal Nacional Económico, las situaciones que pudieren constituir infracciones a la presente ley;

2) Conocer, a solicitud de quienes sean parte o tengan interés legítimo en los hechos, actos o contratos existentes o por celebrarse distintos de las operaciones de concentración a las que se refiere el Título IV, o del Fiscal Nacional Económico, los asuntos de carácter no contencioso que puedan infringir las disposiciones de esta ley, para lo cual podrá fijar las condiciones que deberán ser cumplidas en tales hechos, actos o contratos;

3) Dictar instrucciones de carácter general de conformidad a la ley, las cuales deberán considerarse por los particulares en los actos o contratos que ejecuten o celebren y que tuvieren relación con la libre competencia o pudieren atentar contra ella;

4) Proponer al Presidente de la República, a través del Ministro de Estado que corresponda, la modificación o derogación de los preceptos legales y reglamentarios que estime contrarios a la libre competencia, como también la dictación de preceptos legales o reglamentarios cuando sean necesarios para fomentar la competencia o regular el ejercicio de determinadas actividades económicas que se presten en condiciones no competitivas. En todo caso, el ministro receptor de la propuesta deberá manifestar su parecer sobre ésta. La respuesta será publicada en el sitio electrónico institucional del Tribunal, de la Fiscalía y del Ministerio de que se trate;

5) Substanciar, a solicitud exclusiva del notificante de una operación de concentración, el procedimiento de revisión especial de operaciones de concentración, cuando éstas hubieren sido prohibidas por el Fiscal Nacional Económico conforme a lo establecido en el artículo 57;

6) Dictar, de conformidad a la ley, los autos acordados que sean necesarios para una adecuada administración de justicia;

7) Dictar, luego de declarado el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública y durante los doce meses siguientes a su término, las instrucciones de carácter general necesarias para fijar los precios máximos al consumidor, de los alimentos y materiales para la conservación y reparación de la vivienda que formen parte de la canasta de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares del país elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas"[5].

8) Las demás que le señalen las leyes.

[5] El destacado en nuestro y agrega el texto propuesto como proyecto de ley.

Uno de los puntos más interesante es el numeral 3) antes señalado, el cual constituye una potestad normativa, de carácter autónoma, atribuida expresamente por ley y que permite al Tribunal, en cuanto ente administrativo, cumplir ciertas funciones acomendadas por el legislador. Esto es muy interesante ya expande sus atribuciones, no siendo meramente un tribunal creado para resolver conflictos entre dos o más partes, sino que, lo transforma un órgano particularmente activo en promover y defender la libre competencia en los mercados.

Para el profesor Valdés Prieto[6], el tema encuentra su origen en la omisión legislativa de definir el Tribunal como órgano jurisdiccional, sin considerar su calidad de ente administrativo, por cuanto ostenta una potestad reglamentaria que la propia ley reconoce. Así las cosas, en su opinión, la autonomía del Tribunal puede ser analizada desde la óptica de un órgano jurisdiccional o bien desde la perspectiva de un ente administrativo.

El tribunal como órgano administrativo tiene además una confirmación constitucional amparado por el Tribunal Constitucional en su sentencia de control preventivo de la ley que modificó estas facultades.

En dicha sentencia se señala textualmente "Que la aludida norma no contiene, propiamente una potestad normativa de índole legislativa o reglamentaria que la Constitución Política confiere a otros órganos del Estado de modo exclusivo, sino de una atribución del Tribunal necesaria para el cumplimiento de su misión de promoción y defensa de la Libre Competencia en los mercados, cuyo ejercicio, además se encuentra detalladamente reglado en el artículo 18 del proyecto de ley, el que garantiza la audiencia de los agentes económicos a los que se aplicarán tales instrucciones y a los que se da oportunidad de aportar antecedentes y manifestar su opinión[7]".

En razón de los argumentos que hemos ido exponiendo, es correcto concluir lo siguiente: a. Se ha evidenciado y graficado a través de mediciones objetivas elaboradas por el INE, un aumento significativo de precios durante todo el periodo de pandemia por coronavirus; b. Existen bienes especialmente sensibles a este aumento de precios como los alimentos que forman parte de la canasta básica y los bienes necesarios para la construcción y reparación del hogar; c. El estado de excepción constitucional de catástrofe otorga las facultades necesarias para que el presidente de la república pueda fijar los precios de estos bienes, sin embargo, el jefe de gobierno no ha ejercido ninguna atribución relacionada con este tema y d. El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en tanto órgano administrativo, detenta dentro de sus facultades la posibilidad de dictar instrucciones de instrucción general que afecten a los mercados.

Por consiguiente, luego de expresadas las conclusiones antes anotadas, es que resulta evidente la necesidad de establecer la obligación, en circunstancias excepcionales, de

---

[6] VALDES PRIETO, DOMINGO "¿Es Constitucional la potestad reglamentaria externa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia?" (Santiago, 2004) lus Publicaciones nº 13 Revista Escuela de Derecho Universidad Santo Tomás. pp.95 y ss.

[7] Véase Rol NO 391-2003 en página web del Tribunal Constitucional www.tribunalconstitucional.cl

determinar los precios máximos al consumidor en un ente autónomo y de carácter técnico: el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Así, los legisladores mocionantes del presente proyecto de ley proponen que tal deber se enmarque el Artículo 18º del DL 211, que regula precisamente las atribuciones y deberes del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en los siguientes términos:

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO: Modifíquese el artículo 18 del DFL 1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley nº 211, de 1973, agregando un nuevo numeral 7, pasando el actual a ser 8, en los siguientes términos:

7) Dictar, luego de declarado el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública y durante los doce meses siguientes a su término, las instrucciones de carácter general necesarias para fijar los precios máximos al consumidor de los alimentos y de los materiales para la conservación y reparación de la vivienda que formen parte de la canasta de bienes y servicios representativa del consumo de los hogares del país elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas.