

**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE “MODIFICA LA LEY N° 18.415, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN, PARA SANCIONAR A QUIENES INCREMENTEN EL PRECIO DE LOS BIENES QUE INDICA, O COMERCIALICEN BIENES DESTINADOS A SU DISTRIBUCIÓN GRATUITA, DURANTE LA VIGENCIA DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, O SITUACIONES DE ALERTA SANITARIA, O EMERGENCIAS SIMILARES.”.**

---

**BOLETÍN N° 13.424-07-01**

**HONORABLE CÁMARA:**

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en moción de los diputados señores Gonzalo Fuenzalida; Hugo Gutiérrez; Paulina Núñez; Hugo Rey; Alejandro Santana; Leonardo Soto; Cristóbal Urruticoechea y Matías Walker

**I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.**

**1) La idea matriz o fundamental del proyecto** consiste en establecer una regulación sancionatoria adecuada a quienes pretenden obtener provecho económico con motivo de una catástrofe, en las maneras que describe el proyecto.

**2) Normas de quórum especial.**

El proyecto no contiene normas de quórum especial.

**3) Trámite de Hacienda.**

De conformidad a lo establecido en el N° 4 artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión deja constancia que el proyecto no requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda.

**4) Aprobación en general.**

**Puesto en votación general el proyecto de ley fue aprobado por la mayoría de votos (9-4-0).**

**Votaron a favor** los señores Matías Walker (Presidente), Gabriel Boric, Gonzalo Fuenzalida, Hugo Gutiérrez, Marcos Ilabaca, Pamela Jiles, Paulina Núñez, René Saffirio y Leonardo Soto.

Votaron en contra los señores Sergio Bobadilla (por el señor Alessandri), el señor Enrique Van Ryselberghe (por el señor Coloma), Luciano Cruz-Coke y la señora Camila Flores.

**5) Se designó Diputado Informante al señor Gonzalo Fuenzalida.**

\*\*\*\*\*

**II.- DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

**Boletín N° 13424-07**

**Los mocionantes entregan los siguientes antecedentes:**

**“Fundamentos:**

- La Constitución Política de la República de Chile, establece dentro del título dedicado al Gobierno, un acápite extenso dedicado a los estados de excepción constitucional. De esta manera, encontramos en nuestro ordenamiento constitucional, cuatro estados de excepción: estado de asamblea en caso de guerra exterior; estado de sitio en caso de guerra interna o grave conmoción interior; estado de emergencia en caso de grave alteración del orden público o grave daño a la seguridad de la nación; y estado de catástrofe en caso de calamidad pública.
- Los regímenes de emergencia no son una creación inédita del Derecho Constitucional chileno, sino por el contrario, se encuentran presentes en la gran mayoría de los ordenamientos constitucionales a nivel mundial. En nuestro país, el antecedente mediato se encuentra en la Constitución de 1828, sin embargo, el contenido y la extensión de los regímenes de emergencia abarcaba solo medidas excepción a propósito de alteraciones del orden público y riesgos para la seguridad interna.<sup>1</sup>
- Ahora bien, el constituyente delega en una ley orgánica constitucional la regulación de los estados de excepción, cuerpo legal que contiene una regulación específica de aspectos que por cierto, escapan a la naturaleza de las reglas y principios contenidos en los cuerpos constitucionales. Esta ley otorga importantes atribuciones a la autoridad gubernamental no sólo respecto a la restricción de derechos fundamentales, sino también en relación a

---

<sup>1</sup> Ríos Álvarez, Lautaro. (2002). Los estados de excepción constitucional en Chile. *Ius et Praxis*, 8(1), 251-282.

la provisión de bienes y servicios imprescindibles para hacer frente, por ejemplo, a una catástrofe.

- En efecto, es precisamente el estado de catástrofe el que ha sido de mayor recurrencia en los últimos años, lo que no resulta extraño atendida la gran cantidad y variedad de desastres naturales a las que se encuentra expuesto nuestro país. Particularmente, en materia sísmica, nuestro país ha enfrentado los terremotos más destructivos de los que conoce la historia reciente de la humanidad, a lo que podemos añadir tsunamis, incendios de gran magnitud, e incluso temporales que han devastado grandes extensiones de nuestra geografía.

- Quizás por lo anterior, existe una regulación legal con normas que buscan hacer frente a las catástrofes. Tal es el caso de la ley N° 16.282 que fija disposiciones permanentes en caso de sismos y catástrofes, que contiene sanciones de presidio menor en su grado mínimo a medio para quienes cobren un precio mayor al oficial con ocasión de catástrofe. Concretamente, el inciso segundo del artículo 5° de la ley N° 16.282 sanciona a quien comercialice sobre el precio oficial alimentos, vestuarios, herramientas, materiales de construcción, productos, medicamentos y artículos farmacéuticos de uso en medicina humana y veterinaria, menaje de casa, combustibles, jabón y bienes que sirvan para el alhajamiento o guarnecimiento de una morada, o condicionen la venta a la adquisición de otras mercaderías. Igualmente, se sanciona a quien venda dichos bienes con engaño en la calidad, peso o medida, o los que los acaparen, oculten, destruyan o eliminen del mercado.

- Sin embargo, al no existir la institucionalidad que fijaba los precios oficiales en los términos del tipo penal antes descrito, éste carece de aplicabilidad. Efectivamente, hasta la década de los setenta, la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO) era el órgano del Estado encargado de fijar el precio máximo de los productos.

- De esta manera, hoy carecemos de una respuesta penal o infraccional frente a un aumento desmedido de los precios de bienes y servicios de primera necesidad, lo que se hace particularmente necesario tratándose de situaciones de emergencia. Es común con posterioridad a catástrofes –y ahora con ocasión de la pandemia del COVID-19- presenciar sujetos inescrupulosos aumentando ilegítimamente los precios de bienes fundamentales o esenciales para hacer frente a la catástrofe o necesarios incluso para resguardar la salud individual y la salud pública. En efecto, la pandemia que se ha producido en el mundo entero a propósito del Coronavirus COVID-19 ha hecho a muchos Estados reformularse sus marcos normativos en

relación a la alteración artificial de precios con ocasión de catástrofes o estados de emergencia.

- Estados Unidos es sin duda un gran ejemplo de aquello. Si bien dicho país ofrece una mayor cantidad de regulaciones estatales para sancionar el alza artificial de precios o “price gouging”; quienes aun no contaban con dichos estatutos, han avanzado rápidamente para proveerse de figuras sancionatorias apropiadas. En efecto, estados como Maryland, a continuación de la declaración de estado de emergencia por parte de su Gobernador, procedió a legislar en su Asamblea General para contar con sanciones al alza artificial de precios.

- En este sentido, las fórmulas utilizadas para sancionar a los inescrupulosos va desde el establecimiento de un porcentaje de aumento respecto de precios de mercado o del precio previo a la emergencia; o incluso la referencia a alzas “desmesuradas” o a precios “exorbitantes”, excesivos”, etc. En relación a los porcentajes, estos van desde un 10% (Arkansas, California, Delaware, New Jersey, Utah, entre otros) a un 25% en el caso de Kansas. Otros como Wisconsin u Oregón, sancionan un alza de un 15% respecto del precio promedio inmediatamente anterior a la declaración de estado de emergencia.

- De cualquier forma, muchas regulaciones tienen a la vista el aumento de los costos del comerciante, y cuánto esto pudiere afectar el precio final de venta. Esto pareciera especialmente relevante a propósito de la pandemia del Coronavirus Covid-19, ya que en un escenario de crisis mundial, son muchos los estados que abogan por bienes y escasa la capacidad de los fabricantes de ponerlos en el mercado, con el consecuente aumento de los precios.

- Por lo anterior, creemos fundamental crear figuras que sancionen penalmente la especulación de precios, resolviendo un vacío que, a propósito de la exposición constante de nuestro país a catástrofes naturales, queda a la vista cada vez que tiene lugar una calamidad. Esto no es inédito en nuestra historia, y prueba de ello es el ineficaz inciso segundo del artículo 5º de la ley Nº 16.282. Debemos por cierto legislar, y avanzar en la tipificación de una figura que persiga y sancione a los inescrupulosos, sin persuadir con ello la actividad comercial y la provisión de bienes y servicios de primera necesidad.

- Concretamente, se establece un tipo penal en virtud del cual se sancionará a quien luego de la declaración de un estado de excepción, aumente injustificadamente el precio de los bienes y servicios de primera

necesidad, entendiéndose por tales los referidos a alimentación, higiene, materiales de construcción, combustible, medicamentos o insumos médicos. Ahora bien, se trata de un alza que supere el 20% del precio que poseían dichos bienes al momento de la declaratoria de estado de excepción, y en el caso específico del estado de catástrofe, con anterioridad al desastre natural o a la declaración de alerta sanitaria. Se hace este especial énfasis en el estado de catástrofe, ya que, como ha ocurrido en nuestra historia reciente, en ocasiones pueden transcurrir extensos lapsos de tiempo entre la ocurrencia de un desastre y la declaración de un estado de excepción. Lo mismo entre que se decreta una alerta sanitaria por epidemia, y la declaratoria presidencial. Cabe hacer presente que se sanciona la ilegitimidad del alza, ya que, como lo hemos afirmado con anterioridad, el aumento de precios pudiese verse justificado por los costos asociados a la producción de los bienes, no deseando estos mocionantes generar el efecto indeseado de desincentivar la producción de bienes esenciales para hacer frente a la emergencia.

La pena aplicable en estos casos, será aquella que ya dispone la ley de sismos y catástrofes, esto es, presidio menor en su grado mínimo a medio, a lo cual anexamos un multa equivalente al doble de los ingresos percibidos indebidamente.

La iniciativa contempla sancionar con la misma pena, a quien comercialice bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente en la zona afectada.

Por lo anterior, venimos en presentar el siguiente:

### **PROYECTO DE LEY**

**“Artículo único.-** Incorpórase a la ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, el siguiente artículo 21 bis nuevo:

“Artículo 21 bis.- El que, durante la vigencia de un estado de excepción, o inmediatamente decretada una alerta sanitaria u ocurrido otro evento considerado calamidad pública por la autoridad para la posterior declaración de estado de catástrofe, alterare u ordenare alterar ilegítimamente precios de alimentos, artículos de higiene, materiales de construcción, combustible, medicamentos o insumos médicos, cobrando un 20% o más que el precio al que se encontraban con anterioridad a su alteración, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio y multa equivalente al doble de los ingresos percibidos indebidamente.

Con la misma pena señalada en el inciso anterior serán sancionados quienes, a sabiendas, comercialicen bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente en el territorio afecto a la declaratoria de estado de excepción.”.”.

### **III.- DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO.**

#### **Sesión N° 213 de 26 de mayo de 2020.**

El diputado **Fuenzalida**, coautor del proyecto de ley, manifiesta que la iniciativa legal busca, primeramente, reestablecer la norma del artículo 5 de la ley N° 16.282, sobre Sismos y Catástrofes, que dispone una sanción a quienes comercialicen productos, entre ellos, alimentos, materiales de construcción, medicamentos, artículos farmacéuticos, menaje de casa, combustibles, especulando por sobre el “precio oficial”. Esta norma surge en los años ´60, a raíz del terremoto de Valdivia, pero se supedita a la existencia de “precios oficiales”, ya que en esa época, la Dirinco (Dirección de Industria y Comercio) establecía el “techo” de los precios.

Actualmente, los precios de tales productos se fijan libremente, con base en la oferta y la demanda, por lo que la disposición es inaplicable. Hoy no hay sanción a la especulación de los productos mencionados.

En segundo lugar, si bien la ley N° 18.415, orgánica constitucional de Estados de Excepción, faculta al Presidente de la República a fijar precios, este no ha ejercido esa facultad y puede que no lo haga. El objetivo es establecer una ley permanente, aplicable en esta pandemia o en cualquier situación de emergencia, catástrofe, calamidad pública o alerta sanitaria en el futuro.

Tercero, en derecho comparado, se sanciona la especulación por sobre el precio en un rango entre 10-25%, porque se reconoce un inevitable aumento de los costos de producción en estas situaciones, por ejemplo, por encarecimiento de la mano de obra o de costos de transporte.

Hay que tomar en cuenta los precios existentes antes del acto administrativo que declara el estado de excepción o antes de la fecha del hecho de la naturaleza que genera esta situación –un terremoto, por ejemplo.

La norma propone sancionar el aumento de precios por sobre un 20%, siempre y cuando se determine, en sede judicial, que hubo un aumento “ilegítimo” o “injusto”, es decir, que no tiene un fundamento o razón, o de otra manera, que los costos de producción no aumentaron de tal manera que se justifique el aumento de precios.

La sanción que se propone es pena de presidio menor en su grado mínimo a medio -misma del artículo 5 de la ley N° 16.282- más una multa equivalente al doble de los ingresos percibidos indebidamente.

Avizora algunos perfeccionamientos que se pueden efectuar a la propuesta, tales como, evaluar si se acota su extensión, si se excluyen o no productos importados (por la dificultad de determinar su precio, fluctuación del

dólar). El llamado es incluir, al menos, los productos de la canasta básica de alimentos (de producción nacional).

Por último, destaca el inciso segundo, por el cual se sanciona a quienes, a sabiendas, comercialicen bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente en el territorio afecto a la declaratoria de estado de excepción, por ejemplo, la comercialización de las cajas de alimentos repartidas gratuitamente por el Estado.

El diputado **Walker (Presidente)** hace presente que en el proyecto de ley que aprobaron al inicio de la pandemia, que modifica el Código Sanitario para prohibir el aumento de precios de productos en caso de alerta sanitaria, epidemia o pandemia (medicamentos, productos farmacéuticos y alimenticios), boletín N° 13.303-11, algunos parlamentarios -entre los que se incluye- estimaban que se podía aplicar la norma del artículo 5 de la ley N° 16.282 (promovida por el Gobierno de don Eduardo Frei Montalva), pero en la discusión se señaló que el Estado no tendría la facultad de fijar precios por lo que no tendría aplicación.

Estima que la iniciativa legislativa –que suscribe- es muy atendible y propone que se incluyan productos de higiene o de prevención del contagio (alcohol gel, por ejemplo).

Observa que la palabra clave del proyecto de ley es que la alteración de precios sea “ilegítima”, es decir, no se busca sancionar cualquier alteración de precios, sino solo aquella que sea efectuada con un claro propósito, un dolo penal de producir esa alteración. Eso resuelve cualquier crítica en torno a eventuales fluctuaciones de precios propias del mercado.

El diputado **Boric** pregunta cómo se relaciona esta iniciativa con el boletín N° 13.303-11, que prohíbe el aumento de precios de productos que indica en caso de alerta sanitaria, epidemia o pandemia, actualmente en segundo trámite constitucional.

El diputado **Fuenzalida** precisa que la propuesta legislativa no tiene como objetivo la fijación de precios, pues el Presidente de la República ya cuenta con esa facultad en virtud de la ley N° 18.415, orgánica constitucional de Estados de Excepción.

Se busca sancionar la especulación, no fijar precios, que es distinto. ¿Cuál es el precio base que se considera?- El precio promedio que tenían los productos antes de producirse la declaración de estado de excepción, la catástrofe (terremoto, por ejemplo) o el evento considerado de calamidad pública por la autoridad. Hay un hecho que marca “el antes” y “el después”.

¿Cómo se determina ese precio promedio? Lo determinará el Sernac o, en el caso de la canasta básica, están determinados por el INE.

Asimismo, rebate el argumento de quienes dicen que una medida de esta naturaleza pudiera fomentar el mercado ilegal o informal, “negro”, al contrario, este mercado informal se produce, entre otros, porque la gente, con los ingresos que tiene, no tiene la capacidad económica de comprar en el mercado formal –por la magnitud de la especulación-. Al sancionar la especulación se protege a los consumidores, al mercado, frente a la codicia de algunos.

El diputado **Saffirio** observa que la iniciativa sanciona “al que alterare u ordenare alterar ilegítimamente precios”, por lo que pregunta si redacción incluye también la rebaja de precios ilegítimamente, por ejemplo, de quienes busquen eliminar cualquier competencia.

Sobre la descripción de los bienes, apunta la importancia de tener una mirada a largo plazo, y dejar una norma genérica que permita una interpretación judicial amplia, por ejemplo, que pueda incluir bienes relacionados con la telefonía o aquellos que –dadas las circunstancias producidas por la calamidad- sean indispensables para la sobrevivencia.

Sobre el punto, el diputado **Fuenzalida** manifiesta que se busca sancionar al que alterare u ordenare alterar el precio, sea en calidad de productor o distribuidor, porque genera un perjuicio al consumidor a través de esta distorsión del mercado, al reducir su libertad de adquirir un determinado bien (en consideración, además, de una menor oferta de productos en esos períodos); por ello, no se sanciona la rebaja de precios, la que se regula conforme a las reglas del mercado, bajo la lógica de la oferta y la demanda.

El diputado **Leonardo Soto** valora la iniciativa, especialmente, por provenir de un parlamentario de Derecha, pues señala que en ese espectro político se escucha, permanentemente, que la “mano invisible” del mercado lo soluciona todo, regulándose el precio de los bienes por la ley de la oferta y la demanda, bajo la cual se obtiene la mayor eficiencia en la asignación de recursos y el mayor bienestar de las naciones, en base al planteamiento de Adam Smith, del s. XVIII.

Manifiesta compartir el objetivo del proyecto de ley que radica en sancionar –con pena de cárcel- a quienes alteran los precios de manera artificial, abusiva; a quienes buscan sacar provecho de una situación de carencia general producida por una tragedia de la naturaleza o sanitaria, como la actual por la pandemia por Covid-19, cobrando más allá de lo que se justifica de acuerdo con sus costos de producción.

Hay momentos en que se debe regular el mercado, el cual puede llegar a ser muy cruel, según los términos utilizados por el Presidente Aylwin, particularmente, en relación con artículos de primera necesidad, alimentos, medicamentos, insumos médicos, artículos de higiene.

En las circunstancias actuales, de pandemia, debe primar la solidaridad y la autoridad debe contar con las herramientas necesarias para asegurar la provisión de bienes necesarios. El proyecto de ley establece un límite ético, que la codicia no puede traspasar.

Expresa su inquietud frente a las múltiples facultades que actualmente goza el Presidente de la República, por la declaración de estado de catástrofe, tales como, la de fijar precios, requisar bienes y limitar la propiedad privada, pero que no ejerce. Se limita a “pedir un gesto” a los bancos, a las farmacias o laboratorios (que no lo hacen), e incluso, como en el Hospital El Pino o en el Parroquial, ambos de San Bernardo, son los propios trabajadores quienes deben elaborar sus propios artículos de protección, porque el mercado no funciona.

Asimismo, expresa sus críticas a aquellas empresas que siendo defensoras del libre mercado son las primeras en acogerse a los beneficios de Estado, como Cencosud o Latam Chile.

Por último, hace referencia, a que en tiempos de normalidad existen límites a los precios, por ejemplo, a través de la institución de la lesión enorme, por el cual se puede rescindir el contrato sobre bienes inmuebles en caso de que el justo precio de la cosa sea inferior a la mitad del precio que paga o recibe por ella.

Este proyecto es más específico, aplicable en tiempos de catástrofe, para evitar abusos.

Anuncia, su voto favorable en general, y observa que se requieren efectuar perfeccionamientos al texto en particular.

El diputado **Coloma** propone recibir invitados que ilustren el debate, pues en principio no es partidario de la fijación de precios.

Sobre lo enunciado en torno a distinguir entre bienes elaborados en el país o importados –como insumos médicos- observa que se debe ser muy riguroso en la redacción, pues, (con el proyecto de ley en vigencia) si el precio de los ventiladores mecánicos traídos del exterior supera el límite del 20%, hubiera habido problemas con su importación.

Asimismo, se debe resolver nítidamente que el alza se produzca por especulación –de forma ilegítima- y no por fluctuación de precios de los insumos en la elaboración del producto, particularmente, de aquellos de origen internacional.

Asimismo, señala que se debe precisar la fecha desde cuando se determina el precio a comparar ya que el texto dice “durante la vigencia de un estado de excepción, o inmediatamente decretada una alerta sanitaria u ocurrido otro evento considerado calamidad pública por la autoridad para la posterior declaración de estado de catástrofe”.

Al fijar este umbral máximo (20%), en los hechos, se fija una banda de precios hasta ese tope. En los países en que se ha implementado, se ha producido escasez. Se debe regular el abuso, pero no se puede suponer que los costos de producción no van a variar en las circunstancias descritas (cuarentena de trabajadores, cordones sanitarios).

Desde cuándo y hasta cuándo se contabiliza el 20%. En el caso de Argentina, ha habido un aumento mensual del valor de sus bienes a través del IPC, qué pasaría si en Chile, se dispara el IPC, y es superior al 20%, todos los productos que subieron en 20% serían consideradas alzas ilegítimas.

Señala comprender el objeto del proyecto de ley, pero hay que atender a la forma de su redacción para evitar consecuencias perjudiciales.

El diputado **Ilabaca** valora positivamente esta iniciativa legislativa. Manifiesta que, especialmente en períodos de calamidad pública, es necesario frenar la especulación, ilegítima, de precios de alimentos y productos médicos de primera necesidad. Actualmente, existe un manto de impunidad ante estas situaciones.

Difiere de lo expresado por el diputado Coloma, ya que el texto es claro en sancionar la alteración “ilegítima”, por lo que quedan fuera los casos en que el aumento tiene su justificación en el incremento de los costos de producción. Se sanciona al especulador que se aprovecha de la situación de pandemia o del estado de excepción constitucional para recibir mayores ingresos. Anuncia su voto favorable.

El diputado **Fuenzalida** apunta que tampoco le gusta la fijación de precios y reitera que la iniciativa no busca fijar precios.

Asimismo, precisa que es una herramienta para la autoridad en una situación excepcional, acotada a la vigencia del acto administrativo -un decreto- que declara el estado de excepción. La ley orgánica rige a la autoridad que decreta el estado de excepción. Hoy el Estado no cuenta con herramientas para enfrentar la especulación, no es para que particulares demanden a una determinada empresa.

Al utilizar la expresión “altera u ordena alterar” sostiene que es en la misma lógica de la legislación sobre colusión (“celebre u ordene celebrar”).

Expresa que es un defensor del comercio. En la “Riqueza de las Naciones”, de Adam Smith, se dice que el capital está en las personas, en sus

ingresos, en su capacidad de comprar, y es libre para hacerlo. Esa libertad se ve afectada cuando no hay libre competencia. Se está buscando proteger esa competencia de distorsiones, entre ellas, de la especulación. Adam Smith señalaba para que funcione el mercado libre debe existir convicción moral, no debe haber codicia. En estas circunstancias excepcionales, se debe proteger aún más al consumidor en su libertad de acceder a los bienes.

Concuerda con el diputado Saffirio en la conveniencia de evaluar una redacción más amplia más que enumerar un catálogo de productos. Lo importante es crear esta herramienta para que en tribunales se determine esa ilegitimidad y se sancione la especulación.

Finalmente, el diputado **Walker (presidente)** hace hincapié en que el proyecto de ley solo busca sancionar la alteración ilegítima de precios, donde hay un dolo penal para producir especulación.

Sobre el boletín N° 13.303-11, puntualiza que en él se establece una “sanción administrativa” en el sentido que se debe retrotraer al precio anterior y una multa. En este caso se establece una sanción penal.

Propone votar en general en esta sesión y continuar la próxima, con la votación en particular, recibir indicaciones y opiniones de expertos.

Ante la negativa de la diputada Jiles, pide que una vez recibidas las audiencias respectivas se proceda a la votación general y particular, por ser un proyecto de ley de artículo único.

La diputada **Paulina Núñez** manifiesta que la votación en general sería una señal relevante en el momento excepcional que se vive, particularmente, por las alzas en los servicios básicos.

Por último, la diputada **Jiles** reitera que no da la unanimidad para la votación general, sostiene que esperará a que se reciban las audiencias correspondientes y se proceda a la votación.

### **Sesión N° 219 de 9 de junio de 2020.**

**El asesor del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, señor José Luis Uriarte**, manifiesta que ante la emergencia sanitaria se presentan grandes tareas u objetivos, entre ellas, asegurar la disponibilidad de bienes y servicios para el abastecimiento del público, y que sea a un precio justo y razonable.

Observa que, la fijación de precios –que no es lo que propone esta iniciativa- no resulta ser la mejor alternativa para compatibilizar estos objetivos,

ya que genera desabastecimiento y limita el acceso a aquellos que tengan mayor poder adquisitivo.

Por su parte, la propuesta legislativa reconoce que un aumento de los costos puede justificar un aumento de los precios, pero busca limitar el incremento del precio que exceda al aumento real de los costos.

Sin embargo, puntualiza que existen ciertos aspectos que hacen muy difícil su eventual aplicación y, por tanto, que pueda conseguir los efectos que persigue. Expresa que la ley “no lo puede todo.”

Primero, existe preocupación en torno a cómo determinar los costos y cuál es el aumento de ellos para cada caso particular, pues los costos son diversos para cada productor o vendedor. Es así, como podrán depender de condiciones propias, de si existen economías de escala, estrategias de venta por volumen, eficiencia. El costo por producto (y el margen que se obtiene por cada producto) para un supermercado es distinto que para el dueño de un almacén.

No es rol de la autoridad determinar la cadena de costos razonables de un producto, ni se podría hacer, por ejemplo, conocer los costos de importación, transporte, se considera o no las remuneraciones de los trabajadores, entre otros.

Segundo, el establecimiento de la banda de 20% es discrecional. Agrega, que tal como ha ocurrido en otros casos, el precio se tiende a “pegar al techo de la banda”. Explica que se tuvo que corregir la ley que establece pago a 30 días, pues permitía un margen de pago hasta 60 días, produciéndose el efecto de que se terminara pagando en el tope.

Observa que en estados de excepción constitucional, la autoridad ya tiene la facultad de establecer fijación de precios, específicamente, en esta pandemia, ya se ha hecho respecto a ciertos instrumentos de salud. Agrega que, ante acaparamiento o escasez, la autoridad también puede requisar bienes y distribuirlos para asegurar su abastecimiento.

Por último, en la situación actual, las principales quejas dicen relación con las mayores alzas que se producen en la reventa de productos en el mercado informal. En esa línea, el rol de la autoridad es fiscalizar la ilegalidad de la venta más allá de los precios.

En el comercio establecido -conforme al IPC- y a sus propias plataformas de análisis, se ha visto que los márgenes de precios de la canasta, insumos de salud, de abastecimiento básico no han subido significativamente.

El diputado **Walker (Presidente)** observa que la normativa en discusión no establece una banda de precios, si no que dispone un tipo penal que sanciona la especulación de precios y fija como un elemento objetivo del tipo el alza injustificada del 20% del precio de los productos.

El diputado **Fuenzalida** propone invitar al economista Bernardo Fontaine, para analizar los posibles efectos de la normativa.

Precisa que la norma sanciona el aumento ilegítimo del 20% del precio –no de los costos-, del precio que existía antes de producirse el hecho, la catástrofe o el decreto que declara el estado de excepción.

Los dos elementos copulativos que configuran el tipo penal son: el aumento del 20% del precio y que este aumento sea ilegítimo, es decir, efectuado con dolo, sin que haya una razón que lo justifique. Si el aumento se basa en un incremento de los costos, entonces no se configura el tipo.

Se está pensando en una norma que permita afrontar a futuro diversas calamidades, sea en todo el país o en una zona particular, en períodos excepcionales. Hoy no existe una norma que permita reaccionar al Estado, por ejemplo, en una zona aislada donde un único proveedor de ciertos bienes, aumente el precio en más del 20% en razón de aprovechamiento de un estado de catástrofe.

La propuesta busca generar una herramienta que permita enfrentar distorsiones del mercado, para asegurar la mayor disponibilidad de bienes y corregir injusticias de precio.

Precisa que el mercado informal se genera, en parte, por no existir una norma como la que se discute, pues ante el aumento de precios, aumenta la informalidad.

Da cuenta de la experiencia comparada. En Reino Unido existe una normativa similar, por la cual, a la fecha, se han recibido más de 2500 quejas, y se investigan 187 empresas.

Manifiesta que presentará una indicación con la finalidad de que la acción se deduzca ante la Fiscalía Nacional Económica. Aclara que no se le están incorporando nuevas atribuciones sino que sea el depositario de la acción en virtud de su especialidad.

De este modo, se busca proteger la libertad del consumidor en momentos de competencia reducida producto de una catástrofe, y sancionar la especulación de precios, la codicia, un verdadero “robo”, el dolo o intención de aprovechamiento para obtener una utilidad de forma espuria.

Por último, reitera que el proyecto de ley no busca la fijación de precios.

El **señor Uriarte** explica que, de acuerdo a la redacción de la propuesta y sus fundamentos, la legitimidad del alza de precios guarda relación con la estructura de costos, es decir, sería legítimo el aumento de precios cuando se justifique en un incremento en los costos, y al inverso, sería ilegítimo cuando no se pueda justificar en ellos.

En ese sentido, cuestiona la posibilidad de que la autoridad pueda determinar la legitimidad del alza, y cuáles serán los costos que se considerarán, lo que hace muy difícil de aplicar la propuesta. Pregunta si se comprenderá los costos directos e indirectos, las remuneraciones de los trabajadores, las cuotas de los créditos de un vendedor en particular, entre otros.

Ante la indicación mencionada por el diputado Fuenzalida, sugiere que se invite a la Comisión al Fiscal Nacional Económico.

El diputado **Leonardo Soto** expresa que es necesario regular el mercado pues este no puede funcionar solo. Todos los países tienen leyes de protección al consumidor, leyes antimonopolios.

Cuestiona que el Ministerio de Economía “deje solo” al consumidor frente al aumento ilegítimo de precios frente a la especulación o el acaparamiento.

La norma vigente para estados de excepción constitucional sanciona penalmente en esta hipótesis, pero exige que se haya fijado un precio máximo a los artículos de primera necesidad. El problema es que Presidente de la República no ha hecho uso de esa atribución. Apunta que el Presidente de la República nunca ha tenido tantas atribuciones como ahora, pero que no las usa.

Se debe legislar al respecto, por ello, anuncia su voto en general favorable. Agrega se debiera incluir lo relativo a sancionar el acaparamiento que genera escasez de forma artificial.

Por último, expresa que quién debiera realizar la investigación es el Ministerio Público.

El diputado **Ilabaca** lamenta la posición del Ministerio de Economía porque estima que está poniendo el foco en las empresas más que en los consumidores.

Hace hincapié en que la normativa propuesta es acotada, solo para situaciones excepciones de catástrofe, alerta sanitaria, frente a quien ilegítimamente alterare o mande a alterar el precio de determinados productos. Con ella, se crea una herramienta para iniciar un procedimiento judicial para investigar una figura determinada, o que será resuelto por los tribunales.

Pide escuchar a un especialista en materia penal (profesor Momberg) para que ilustre el debate.

El diputado **Cruz-Coke** reflexiona en torno a cómo proteger a los consumidores frente a los abusos, pero evitando que “el remedio sea peor que la enfermedad”.

Analiza si ya existe la institucionalidad adecuada para evitar que los oferentes abusen, por ejemplo, la autoridad ya ha fijado algunos precios, por ejemplo, del test Covid-19, del valor de arriendo de determinados inmuebles (Espacio Riesco) y de prestaciones en clínicas privadas a pacientes de Fonasa.

Pregunta quién sería el encargado de determinar el precio justo, cómo se evita que se afecten los incentivos para producir, y si existen los instrumentos jurídicos

Propone invitar al ex Fiscal Nacional Económico Felipe Irrarrázabal y la abogada María Fernanda Muñoz quienes se refirieron a la fijación de precios y precios excesivos en tiempos de Covid-19, en columna publicada en La Tercera.

La diputada **Jiles** manifiesta que el proyecto de ley es necesario y urgente, y felicita a quienes lo han presentado. Concuerta con el diputado Soto en cuanto a la importancia de incluir lo relativo al acaparamiento.

Sobre la indicación mencionada, observa que la denuncia se debiera deducir ante el Ministerio Público y no ante la Fiscalía Nacional Económica, con la finalidad de facilitar el acceso a todos los afectados.

Respondiendo a los cuestionamientos planteados, el **señor Uriarte** manifiesta que busca transmitir su preocupación por el impacto o efectos que podría tener esta iniciativa y en ningún caso significa abandonar a los consumidores ni la defensa de ciertos intereses.

Sobre la acción, el diputado **Fuenzalida** precisa que esta norma debiera tener el mismo tratamiento que las normas tributarias en virtud del principio de especialidad. Cuando se trata de delitos tributarios, se hace la denuncia ante el Servicio de Impuestos Internos, y esta presenta las querellas que correspondan. En el mismo sentido, en este caso se haría la denuncia ante la Fiscalía Nacional Económica, y una vez efectuado el trabajo de especialidad, se presentarían los antecedentes al Ministerio Público para que investigue. Ello permitiría evitar lo que ocurre en la práctica, en el sentido de que muchas de causas de especialidad no se tramitan frente a delitos urgentes o contingentes.

Puntualiza que la Fiscalía Nacional Económica tiene como objetivos abocarse a distorsiones de mercado como la explotación abusiva por parte de un agente económico, o un conjunto de ellos, de una posición dominante en el mercado, fijando precios de compra o de venta, imponiendo a una venta la de otro producto, asignando zonas o cuotas de mercado o imponiendo a otros abusos semejantes.

El diputado **Walker (Presidente)** consulta la voluntad de someter el proyecto de ley a votación general. Luego de un intercambio de opiniones, se acuerda citar, para la próxima sesión, para votar en general el proyecto de ley.

### **Sesión N° 224 de 18 de junio de 2020.**

#### **El señor Ricardo Riesco, Fiscal Nacional Económico (presentación)**

Señala que la ciudadanía ha mostrado preocupación por el aumento de precios de los productos médicos, sanitarios y ciertos alimentos que durante el Covid se han transformado en bienes de primera necesidad.

Distingue entre las causas legítimas del aumento de precio, como son el aumento de la demanda, el aumento del costo de producción dado el encarecimiento del dólar o bien la elaboración de productos cuyos proveedores están cuarentena o en zonas de cordón sanitario.

Luego, enumera las causas de aumento de precios por causas ilegítimas: la especulación de precios a través del acaparamiento de productos y conductas anti competencia de aquellas que le corresponde investigar y perseguir a la Fiscalía Nacional Económica. Es posible que haya una colusión entre competidores o bien como resultado de la decisión unilateral de una empresa dominante que deja cautivos a los consumidores y sin otra alternativa que comprar sus productos a precios muy altos.

Reitera que son este tipo de conductas que deben ser investigadas y perseguidas por el servicio a su cargo y explica que cumple su mandato legal vigilando los precios durante la pandemia a través de herramientas de *big data*, tanto privados como públicos, ya que cuentan con acceso a los datos de Chile Compra.

Hace presente que dicho mandato lo cumplen respetando del deber de confidencialidad que les impone la ley y dichas investigaciones se llevan en reserva. Enfatizó que en caso de que la Fiscalía Nacional Económica llegue a la convicción de la realización de prácticas anticompetitivas durante el periodo de pandemia, actuará con todo el peso de la ley como ya lo han hecho en una multiplicidad de casos ya conocidos por la opinión pública. Explica que en tal caso, no solo se contemplan sanciones sino también indemnizaciones a favor de los consumidores.

A continuación expresa que en el mundo existen distintas herramientas de política pública para atacar los aumentos de precio en tiempo excepcionales. Así, una primera herramienta es dejar que las fuerzas del mercado equilibren el desacople entre oferta y demanda en razón de una catástrofe ya que la existencia de mayor demanda obliga a la producción de

una mayor oferta y ello en principio, obligaría a un ajuste de los precios. Cita como ejemplo la elaboración de mascarillas durante la pandemia o nuevas aplicaciones para el reparto de alimentos a domicilio.

Una segunda opción es la regulación de los precios de determinados productos, como ha sido el caso del valor de arriendo de inmuebles clínicos, de prestaciones médicas de clínicas privadas a ciertos pacientes de FONASA y el precio del examen del Covid-19.

Una tercera opción es atacar el aumento de precios mediante el derecho del consumidor puesto que puede ocurrir que el aumento excesivo se deba al desconocimiento de los consumidores y el aprovechamiento de aquello por parte de algunos proveedores. Cita como ejemplo el caso australiano y en Chile, destaca el anuncio realizado por el SERNAC en orden a fiscalizar y eventualmente, denunciar al Ministerio Público la especulación de precios de bienes durante la pandemia.

Una cuarta opción es la legislación libre competencia. Son sancionables los aumentos de precio que se deban a especulación o abuso de posición dominante.

Finalmente, una quinta opción son las leyes que buscan sancionar la manipulación de precios o *price-gouging* en la que se enmarca la moción parlamentaria en estudio. Anota que este tipo de legislación es utilizada en otros países.

Cita como ejemplo el aumento del precio de la gasolina luego del huracán Katrina en los Estados Unidos de Norteamérica. El Congreso de dicho país encargó a la *Federal Trade Commission (FTC)* las causas del aumento del precio y si se debía o no a una manipulación de precios. Todo ello con el fin de adoptar leyes a nivel federal. Finalmente la FTC desechó recomendar la implementación de una ley a nivel federal pero sí elaboró un informe en donde se estudian los 29 estados federados en que se había implementado este tipo de normativa y que remitirá a la Comisión.

Destaca no obstante una de las conclusiones que se plasman en dicho informe y que es ratificada por al menos dos documentos OCDE: las leyes que prohíben la manipulación de precios, como sería la moción parlamentaria, no dicen relación con las leyes de libre competencia y por ende, no sería recomendable incluir, como lo propone el proyecto de ley a la Fiscalía Nacional Económica ya que no tendría relación con sus funciones.

Explica que las leyes que prohíben la manipulación de precios y las leyes de libre competencia están inspiradas en una razonabilidad de política pública distinta, porque buscan resolver problemas distintos. Así, las normas de protección a la libre competencia sancionan el aumento de precios solo si ello se debe a un abuso de posición dominante que no pueda ser desafiada por otros competidores o por nuevos entrantes, dejando a los consumidores

cautivos. Agrega que esa dominancia y barreras a la entrada se deben a cuestiones estructurales estables y permanentes en el mercado. En cambio, las leyes que prohíben el aumento de precios buscan proteger al consumidor que queda momentáneamente cautivo, en un momento que se ha producido una asimetría en el mercado por causa de la catástrofe.

De lo anterior se sucede que para la aplicación de las normas que sancionan la manipulación de precios no sea necesario probar ni la posición dominante ni las barreras de entrada al mercado de nuevos actores. Se trata de una normativa de excepción con presupuestos de aplicación más amplios de aquellos que son materia de la FNE.

En relación a lo expuesto, da lectura a una de las conclusiones del informe de la FTC ya citado: “las leyes que de competencia no están diseñadas para prevenir el aumento de precios sino cuando éste se debe al uso de un poder de mercado para subirlos artificialmente”

Por lo expuesto estiman, que si las leyes no sirven para sancionar la manipulación de precios no sería conveniente para la investigación de estas conductas, incluir a la institucionalidad de libre competencia y en particular, la Fiscalía Nacional Económica.

**Señor Felipe Irrázaval Director del Centro de Competencia, CeCo de la Universidad Adolfo Ibáñez y ex fiscal nacional económico.**

Realiza la [presentación](#) “Comentarios al proyecto de ley boletín N°13.424-07”

- Alternativas ante aumento de precios en tiempos de emergencia.

Expresa que el proyecto se hace cargo de una preocupación legítima habida cuenta del contexto en el que se encuentra el país pero agrega que el punto está en que si ataca bien el problema que intenta resolver. Declara que tienen la impresión de que no lo hace y se podrían utilizar otros mecanismos más eficaces.

Señala que hay tres instrumentos que funcionan frente a la especulación:

**1) Fijación de precios a nivel estatal**

En el contexto de la actual crisis sanitaria derivada del Covid-19, el Ministerio de Salud ha fijado precios tres veces:

a) En marzo, se estableció un precio máximo de \$25.000 para los test de Covid-19.

b) En mayo, se fijó un precio máximo para el arrendamiento de inmuebles -de 0.2 UF por metro cuadrado- y para prestaciones de clínicas privadas a pacientes de Fonasa.

c) En cambio, a diferencia de países como Italia, no se han fijado precios para las mascarillas o el alcohol gel.

Expresa que esta medida es fácil de entender por la ciudadanía, pero puede traer efectos secundarios no deseables y adolecer de arbitrariedades como lo la escasez de productos, dado que la fijación podría disminuir o eliminar incentivos para que proveedores aumenten producción o se disminuya el pánico general de compra y lo adquiera quien realmente lo necesita lo que podría a su vez traer consigo un mercado negro, deterioro de las calidades y una posible estrategia de acaparamiento.

Luego plantea cuáles son las preguntas esenciales frente a la fijación de precios:

¿Quién decide qué bienes van a tener un máximo?

¿Bajo qué mecanismo?

¿Cuál es el máximo que se va a fijar y en base a qué parámetros?

¿Requiere la autoridad efectuar estudios de costos y analizar sus aumentos producto de la pandemia?

¿Cómo se controla la calidad?

¿Cuándo la autoridad va a liberalizar la fijación?

## 2) Leyes anti-especulación (*anti-gouging*)

Explica que la noción de *price gouging* alude al aumento explosivo e inescrupuloso de precios con ocasión de una emergencia, sin justificación objetiva. Una de las herramientas contra dicha conducta son las leyes anti-gouging que consisten en establecer una sanción penal o pecuniaria (leyes penales o de protección al consumidor). Destaca que no requieren probar dominancia en el mercado y tienen por objetivo proteger a los consumidores de fluctuaciones de los mercados en el corto plazo debido a emergencia.

La señora **María Fernanda Muñoz**, investigadora del Centro de Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez pasa a referirse a las leyes anti-gouging en Estados Unidos.

Señala que en Estados Unidos se encuentra sancionado por leyes no federales en aproximadamente dos tercios de los estados del país (36 estados) y agrega que durante crisis de coronavirus, nuevos estados están impulsando este tipo de leyes. Cita como ejemplo el Estado de Maryland.

Enfatiza que no hay una ley anti-gouging a nivel federal e incluso ante la aplicación de leyes anti-gouging luego del huracán Katrina autoridades federales (FTC) incluso han desincentivado el uso de este tipo de leyes.

Sin embargo, durante la pandemia, el gobierno de EE.UU. invocó atribuciones generales de defensa para perseguir price-gouging sobre productos esenciales previamente designados por autoridad de salud.

Luego se refiere a las características de las leyes anti-gouging en Estados Unidos, destacando en primer lugar que en dicho país no se sancionan precios excesivos por el derecho de competencia. Agrega que la Jurisprudencia de la Corte Suprema EE.UU. en Caso Trinko señaló que “La oportunidad de cobrar precios monopólicos –a lo menos durante un breve tiempo– es lo que incentiva el emprendimiento empresarial en primer lugar; induce a tomar riesgos que producen innovación y crecimiento en la economía”.

A continuación destaca que este tipo de normativa usualmente se desencadenan por la declaración del estado de emergencia y generalmente prohíben el alza de ciertos productos esenciales, que pueden variar según el tipo de emergencia.

Respecto de la aplicación de leyes anti-gouging en otros países, la señora Muñoz señala que en Australia, la ACCC tampoco cuenta con atribuciones para perseguir precios excesivos en sede de competencia. Pero ha decidido perseguir casos de price-gouging a través de su ley de protección al consumidor. Por su parte la CMA en Reino Unido solicitó al gobierno dictación de leyes anti-gouging ante aumento de precios en actual crisis: leyes de competencia y consumidor en dicho país no están diseñadas para perseguir casos de Price-gouging

Sobre la situación en Chile señala que la Ley 16.282 de 1965 establece un delito que se configura sólo en la medida que se vendan determinados productos enlistados en dicha ley a precios mayores de aquellos previamente fijados por el Gobierno. Explica que la fiscalización de esta conducta le compete al Ministerio Público y, en la práctica, es el SERNAC quien deriva antecedentes para que se inicien investigaciones.

Explica que la moción en análisis se inspira en leyes anti-gouging de Estados Unidos, al no requerir fijación previa de precios por parte del Gobierno.

Señala a continuación las conclusiones a partir de la experiencia comparada con leyes anti-gouging:

a) En general este tipo de leyes existe en países en que el derecho de competencia no sanciona casos de precios excesivos.

b) La sanción penal no es la única forma que puede adoptar una ley anti-gouging. Alternativas: protección al consumidor.

c) Es importante determinar cuál el organismo encargado de perseguir e investigar este tipo de conducta.

d) No hay un *benchmark* o estándar generalmente aceptado.

Sobre los desafíos de establecer una normativa de este tipo en nuestro país plantea los siguientes puntos: ¿Es el precio previamente establecido un buen *benchmark*? ¿En qué nos basamos para establecer un porcentaje? ¿Qué pasa con los aumentos de costos? ¿Cómo evitar que se afecten los incentivos para producir?

El señor Irarrázaval retoma la palabra para abordar la tercera forma de regulación ante el aumento de precios, esto es, la Sanción de precios excesivos por autoridades de libre competencia.

### **3) Sanción de precios excesivos por autoridades de libre competencia.**

Expresa que el actual derecho de competencia de nuestro país podría otorgar respuestas a un aumento explosivo de precios en casos excepcionales, sin necesidad de una modificación legal y ello en razón del texto abierto del artículo 3 del DL 211 que permite sancionar precios excesivos. En particular, la letra b) de dicho artículo considera anticompetitiva “la explotación abusiva por parte de un agente económico, o un conjunto de ellos, de una posición dominante en el mercado, fijando precios de compra o de venta, imponiendo a una venta la de otro producto, asignando zonas o cuotas de mercado o imponiendo a otros abusos semejantes”.

Acota que así lo ha declarado el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (Caso Campomar) y la Corte Suprema (Caso Emelat).

Manifiesta que en el contexto de la pandemia varias autoridades de competencia han anunciado intención de perseguir y/o vigilar casos de precios excesivos: Reino Unido, Holanda, Tailandia, Ucrania y Turquía. Otras agencias han incluso abierto sus primeras investigaciones sobre este tipo de casos, como Italia, Brasil, Colombia y Sudáfrica. En Chile, Fiscal Nacional Económico recientemente anunció apertura de investigaciones por denuncias de precios excesivos con motivo de la pandemia.

Expresa que es difícil de aplicar en tiempos de normalidad, pero justificada ante situaciones de emergencia en que las fuerzas del mercado quedan en suspenso y el mercado no puede autocorregirse. La sola publicidad de una investigación podría disuadir a proveedores a subir sus precios, motivados por un compromiso reputacional de largo plazo con sus clientes.

Finalmente señala que el derecho de competencia ofrece un camino técnicamente complejo, pero seguro si se cuenta con evidencia de alzas exageradas de precios de empresas dominantes. No basadas en aumentos objetivos de costos. respecto de productos sensibles con escasas alternativas y, en mercados que presenten altas barreras de entrada.

### **El señor Bernardo Fontaine, economista.**

Basa su exposición en la [presentación](#) disponible.

Sobre el objetivo del proyecto de ley explica que busca evitar alzas de precios en bienes básicos que perjudiquen a los consumidores lo que si bien constituye una preocupación entendible no logrará beneficiar a los consumidores porque es imposible para una autoridad saber con certeza los precios correctos para una infinidad de bienes. Del mismo modo, agrega que las trabas a los cambios de precios producen alzas de precios para muchos consumidores y limitan la cantidad de productos disponibles en el mercado legal y fomentan el contrabando.

Agrega que la evidencia práctica no aconseja limitar precios ya que el conocimiento de las causas de un precio es muy limitado, ya que incluso para un juez es imposible conocer en detalle los costos de cada uno de miles de productos, con múltiples calidades y orígenes en cada momento y por tanto determinar si el alza fue o no "legítima". Agrega que todos los productos suben y bajan por diversas razones.

Luego observa que el proyecto establece un alza máxima de 20%, un número sacado de la manga, pero insiste que fijar precios, eleva precios y genera más escasez dado que un precio fijo desincentiva la importación y la producción. Habrá menos productos. Del mismo modo, un precio fijo lleva a que haya menos bienes al precio oficial y más oferta en el mercado negro, más caro, dejando más desvalidas a las familias de menores ingresos que no accederán a esos productos.

Destaca a continuación que el movimiento de precios en la economía no es hacer ganar o perder sino más bien son un sistema de información clave en la economía para mover rápidamente recursos hacia satisfacer una necesidad o para reasignar recursos desde bienes menos valorados a bienes más valorados.

El alza de precios incentiva a producir más aquello que la sociedad más necesita.

Concluye señalando que proponer que los precios no suban puede ser muy atractivo a nivel de opinión pública, pero no funciona. Observa que la norma propuesta permite arbitrariedades e injusticias y recalca que la mejor ayuda no es fijar precios sino aumentar y estabilizar el monto de ingreso de emergencia y ampliar sus beneficiarios. Finalmente sugiere que podría existir más publicidad de las comparaciones de precios que SERNAC está publicando actualmente.

El señor **Fuenzalida**, autor de la iniciativa agradeció la opinión de todos los invitados y agrega que el propósito es proteger a los consumidores frente a un aumento de precio que no responda a una justificación objetiva durante la pandemia. Expresa que actualmente no hay regulación sobre la materia y explica que el DL 211 es respecto de la colusión y la ley N°16.682 tampoco sería aplicable dado que no ha existido una fijación de precios general por parte de la autoridad. Agrega que esta última norma es un tipo penal derogado.

Explica que de esa laguna surge el proyecto exigiendo la intervención de la autoridad Sernac y la FNE ante la concurrencia de los siguientes requisitos copulativos: un alza del 20% de los precios por causa ilegítima y en el contexto de la pandemia. Señalan que es necesario que alguien analice si se trata de un alza ilegítima para que luego se informe al Ministerio Público y este ejerza la acción penal respectiva.

Sobre los comentarios que apuntaron a que la fijación de precios podría provocar el mercado negro, señala que a su juicio la no fijación de precios también puede provocarla, ya que ante consumidores que no puedan acceder al producto por el alza, habrá quienes lo produzcan a un monto inferior y de menor calidad, en el mercado informal.

El señor **Soto, don Leonardo** señala que respalda el proyecto de ley mercado ya que a su juicio la fijación de precio a través de la autorregulación es una utopía si no existe una sanción para los operadores que no respeten las reglas. Agrega que Chile es el dogma de aquello puesto que la mayoría mercados chilenos son abastecidos por tres oferentes.

Señala que la institucionalidad existente llega muy tarde y se debe propender a mejorar la competencia y proteger a los consumidores de modo que la justicia social opere al respecto. La distorsión del mercado en periodo de normalidad es difícil de controlar, pero se torna casi imposible en estado de excepción y con cuarentena en un cuarto del territorio nacional. Expresa que el proyecto se orienta a dar más justicia al mercado y a los consumidores. Respecto de las observaciones de los expositores entiende que hay dificultades para su aplicación, pero destaca que se trataría de normas de para

casos específicos. Por su parte, considera el límite de 20% razonable y sugiere agregar el acaparamiento de bienes como supuesto sancionable.

Agrega que la persona que sea imputada por estas conductas deberá al menos demostrar contable y financieramente si se justifica o no el aumento de precio.

El señor **Cruz-Coke** expresa su acuerdo frente a la idea de que este proyecto opere en circunstancias particulares y frente a quienes están en una posición ventajosa en el mercado. Acota que la cuestión a saber es que si se cuenta hoy con herramientas para hacer frente a dicha situación. Hoy el proyecto quedaría circunscrito a productos limitados. Del mismo modo, insta a buscar legislación comparada que pueda servir de modelo y redefinir cuál sería el organismo encargado de evaluar que el aumento de precio sea justificado. Finalmente repara en que sería necesario estudiar una ley comparada se podría tomar como ejemplo y por último cuál sería el organismo encargado de comparar si el aumento es justificado. La pregunta que le surge es si este proyecto de ley es del todo necesario, sobre todo si aun no se ha producido en la pandemia el efecto que el proyecto de ley trata de limitar.

El señor **Boric** manifiesta que no es un acérrimo defensor del libre mercado. Pregunta a los invitados si es efectivo que hoy no existe ningún tipo de medida para sancionar el aumento de precios en determinados productos del mercado y quién tendría la facultad de enlistar esos productos. Destaca la importancia de dilucidar esas dudas antes de legislar, puesto que le preocupa aprobar iniciativas bien intencionadas pero que finalmente resulten ineficaces

El señor **Ilabaca** repara en que muchas veces se juzga la facilidad con que se aprueban normas de carácter penal para sancionar a la ciudadanía frente a la infracción de la cuarentena y se toma más tiempo en cuestionar las normativas que buscan sancionar a las empresas que abusan aumentando precios en época de pandemia. Señala que a su parecer la norma del proyecto es específica, tanto respecto de proyectos de primera necesidad como desde el marco temporal de aplicación. Insta a aprobar la iniciativa al menos en general.

El señor **Saffirio** se suma a la petición de aprobar en general el proyecto y si bien comparte que es necesario aclarar la normativa vigente, no quisiera que ello pusiera en duda la utilidad del proyecto en su conjunto. Considera el proyecto como una normativa básica y fundamental para proteger a la población en pandemia.

Por su parte, el señor **Walker (Presidente)** y coautor del proyecto señala que hay un informe de la BCN que señala que no se ha encontrado jurisprudencia sobre la aplicación del tipo penal de la ley N°16.682.

**Puesto en votación general el proyecto de ley fue aprobado por la mayoría de votos (9-4-0).**

Votaron a favor los señores Walker (Presidente), Boric, Fuenzalida, Gutiérrez, Illabaca, Jiles, Paulina Núñez, Saffirio y Leonardo Soto.

Votaron en contra los señores Bobadilla (por el señor Alessandri), el señor Van Rysselberghe (por el señor Coloma), Cruz-Coke y la señora Camila Flores.

El señor **Boric** precisa que su interés es avanzar durante el debate en particular sobre el detalle del proyecto y solucionar las dudas que existen. Vota a favor y solicita se le de la palabra a los invitados para que disipen las dudas planteadas.

La señora **Flores** expresa que si bien es una iniciativa bien intencionada, las exposiciones de los invitados son contundentes en orden a los eventuales perjuicios que esta normativa podría generar. Vota en contra.

La señora **Jiles** destaca importante la presentación de un proyecto como este por diputados de derecha y los felicita. Agrega que es importante que surjan iniciativas de este tipo en dicho sector político denominada “derecha social”. Declara que con mucho entusiasmo vota a favor.

El señor **Soto** señala que el presente Gobierno ha fijado precios y le llama la atención que se rechace por parte de los diputados de la UDI. Señala que incluso los decretos en que se han fijado precios hacen referencia a la eventual especulación de precios en pandemia. Destaca que no es normal que exista abuso hacia los consumidores y como parlamentarios no se haga nada al respecto. Vota a favor.

### **Sesión N° 229 de 25 de junio de 2020.**

*“Artículo único.- Incorpórase a la ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, el siguiente artículo 21 bis nuevo:*

*“Artículo 21 bis.- El que, durante la vigencia de un estado de excepción, o inmediatamente decretada una alerta sanitaria u ocurrido otro evento considerado calamidad pública por la autoridad para la posterior declaración de estado de catástrofe, alterar u ordenare alterar ilegítimamente precios de alimentos, artículos de higiene, materiales de construcción, combustible,*

*medicamentos o insumos médicos, cobrando un 20% o más que el precio al que se encontraban con anterioridad a su alteración, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio y multa equivalente al doble de los ingresos percibidos indebidamente.*

*Con la misma pena señalada en el inciso anterior serán sancionados quienes, a sabiendas, comercialicen bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente en el territorio afecto a la declaratoria de estado de excepción.”.”.*

### **El diputado Alessandri presenta indicación para:**

#### **1. Agregar un inciso tercero del siguiente tenor:**

“Corresponderá a la Fiscalía Nacional Económica instruir las investigaciones que estime procedentes, con todos los deberes y atribuciones que le correspondan en tanto representante del interés general de la colectividad en el orden económico.”.

#### **2. Incorporar un artículo segundo, del siguiente tenor:**

“Artículo segundo. Modifica el artículo primero de la Ley N° 20.393 de Responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos que indica, el siguiente sentido: Incorporar la expresión “21 bis de la Ley N° 18.415, orgánica constitucional de Estados de Excepción” a continuación del guarismo “18.314”.

**El Director de la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Medioambientales y Crimen Organizado del Ministerio Público, señor Mauricio Fernández,** manifiesta que la iniciativa en comento es valorable e interesante para mejorar la normativa frente al aprovechamiento de algunas personas en tiempos de pandemia, escasez y dificultades en aprovisionamiento, con la finalidad de dar una señal de mayor severidad y prevenir estas situaciones.

Observa eso sí que es complejo regular en nuestro sistema jurídico y económico lo relativo a la acreditación de los delitos de alteración de precio, particularmente, en materia de la terminología (pone como ejemplo, las dificultades en la aplicación de delito de alteración fraudulenta de precios, y los “precios oficiales” en el artículo 285 del Código Penal o en la legislación de catástrofe), que permita determinar el “precio natural, normal o correcto”.

Al efecto, se referiría a la adulteración de precio de mercado para un determinado producto provocado por una modificación orientada a aprovechar a las anormales condiciones económicas producidas por una calamidad pública.

Para definir el rango de alteración de precios que transforme una variabilidad en una conducta reprochable en materia penal, la regla busca fijar

el precio de mercado que ese mismo bien o servicio ha exhibido de manera previa al estado de emergencia, que sería el estándar de la imputación.

La propuesta ofrece como parámetro el aumento del equivalente al 20% respecto al precio de mercado. Sin embargo, en la fórmula elegida no queda del todo claro cuál es la base sobre la que se calcula ese incremento del 20%.

Junto con lo anterior, hace presente que a la alteración de precios se agrega un elemento subjetivo, que además sea “indebida”, lo que refuerza las exigencias en materia de acreditación e implica una mayor complejidad al momento de sancionar el abuso.

En esa línea, sostiene que el estado de catástrofe es un período excepcional en el que el mercado puede no operar adecuadamente, no solo por circunstancias abusivas, sino por otros aspectos que pueden explicar las variaciones de precios entre la oferta y la demanda, por ejemplo, un aumento de costos de producción y distribución de materias primas.

Desde otra perspectiva, en la relación con la norma elegida para incorporar esta penalización, explica que la ley N° 18.415, orgánica constitucional sobre Estados de Excepción, no posee una regulación sobre fijación de precios ni su correlato en materia penal sobre situaciones ilícitas propias de un estado de catástrofe, lo que sí se encuentra en la ley N° 16.282, sobre Sismos y Catástrofes, que regula, en su artículo 5, una serie de responsabilidades penales especiales (tipos penales que solo se configuran en estos períodos) o la agravación de penas de delitos comunes en situación de catástrofe.

En síntesis, efectúa sus reparos a la propuesta legislativa en términos a que sería imprecisa para el estándar de fijación de la conducta delictual, y estima más conveniente reforzar algunos aspectos de la normativa de fijación de precios que se encuentra vigente en el inciso segundo y tercero del artículo 5 de la ley N° 16.282.

En términos concretos, propone incorporar un inciso tercero nuevo al artículo 5 destinado a agravar la pena -en estados de sismos o catástrofes- en relación con algunos delitos de salud pública y defraudaciones.

Por último, estima que pese a las complejidades, se podría reforzar la fijación de precios, las que están asociadas, actualmente, únicamente a exámenes de PCR y arriendo de espacios como residencias sanitarias.

En la misma línea, el **abogado de la Unidad, señor Andrés Salazar**, reitera que la propuesta legislativa es valiosa pues se hace cargo de una fenomenología que se observa; efectivamente, hay un aumento de precios que aparecen desproporcionados y abusivos de las condiciones económicas actuales.

No obstante lo anterior, en términos estrictamente penales o punitivos, la propuesta legislativa pondría ciertas dificultades para la acreditación de la conducta en juicio.

En ese sentido, habría dos factores del tipo penal que se deberán acreditar en juicio: la elevación sobre el 20% del precio anterior al período pandémico (en este caso) y que ese aumento es “indebido”, aspecto que abre la posibilidad de una argumentación económica dentro de un proceso penal, en consideración a que la alteración de precios podría ser “debida”, justificada, al responder a un incremento de los costos, escasez, o por la operatoria propia del mercado por condiciones especiales de la oferta.

Agrega que el contrafactual “20% del precio de mercado” es altamente difuso, pues pregunta a cuáles de los productos que participan del mercado relevante comprende, siendo que muchos de ellos presentan precios disímiles.

Apunta que más allá del debate constitucional pertinente, asume que existiendo las fijaciones de precios -por vía de decreto presidencial- en materia de planes de salud, los test PCR y arriendo de ciertos locales como residencias sanitarias, hoy día, en términos pragmáticos, está constitucionalmente admitida la fijación de precios con base a la ley N° 16.282.

Manifiesta que este mecanismo para enfrentar la especulación sería más adecuado en términos procesales-penales, pues, actualmente, basta que el Ministerio Público lleve a juicio a un sujeto que vende bienes esenciales a un precio superior al fijado por la autoridad, y el delito queda conformado.

Enfatiza que la fijación se debiera hacer con base en estudios económicos por parte del Gobierno, lo que sería mejor que establecer un estándar legal, fijo, uniforme (como el 20%), pues podría permitir distinguir entre distintos productos y la sensibilidad particular de ellos en el mercado (por ejemplo, en alguno podría bastar un 10% para excluir a una gran cantidad de demandantes).

Hace hincapié en la posibilidad de mejorar la ley N° 16.282, pensando en delitos que van a surgir a partir de la pandemia y por la crisis económica que se avecina

Apunta que actualmente ocurre una cuestión axiológicamente inconsistente, por ejemplo, la ley N° 16.282 sanciona a quien venda productos falsificados de primera necesidad con la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio, pena que es inferior a la que prevé el Código Penal en el fraude en la entrega –que sanciona a quien vende productos falsificados por su calidad, en términos didácticos- que contempla una sanción de presidio menor en su grado máximo. Es decir, el régimen general es más severo que el régimen especial en contexto pandémico.

Lo mismo ocurre al comparar el artículo 315 del Código Penal con el artículo 5 de la ley N° 16.282, la venta de bebidas o alimentos de mala calidad

que pongan en riesgo la salud pública en período de pandemia tiene una menor penalidad que la del delito en régimen general.

Por último, destaca algunas situaciones que se han producido en Europa -post pandemia- que sería necesario abordar, como el aumento del delito de usura ante la falta de liquidez por la crisis económica. La normativa no contempla reglas que agraven el delito de usura en estos contextos.

En conclusión, la proposición sería perfeccionar la ley N° 16.282 en los ámbitos donde exista una contradicción axiológica-valorativa relevante, generando una agravación de la conducta del régimen general en el contexto de una catástrofe por la vulnerabilidad de las personas en estos períodos de tiempo.

El diputado **Alessandri** valora, en términos generales, el objetivo de esta iniciativa que busca lograr que en estados de excepción, de pandemia, las personas no paguen más del precio justo, normal, promedio, de los artículos de primera necesidad. El asunto es cómo llegar a ese objetivo. Hay experiencia comparada que indica que pese a fijar precios o aumentar sanciones no se consigue el fin perseguido.

Puso como ejemplo el caso de las mascarillas y las diferencias de precios entre marzo y junio, período en el que aumentó el precio, aumentaron las importaciones, y luego descendió el precio por sobre stock; señalando que ante esta iniciativa, probablemente, muchos agentes comerciales habrían dudado sobre si importar, y por tanto, no se hubiera regulado el precio.

Apunta que pese a estar en contra de esta iniciativa legislativa, presenta indicaciones con la finalidad de morigerar sus efectos negativos.

Concuerta con las propuestas efectuadas por el Ministerio Público en cuanto a la ley sobre la que se incorpora la normativa, y la necesidad de definir claramente a quién le corresponde la persecución, por ello, proponen designar a la Fiscalía Nacional Económica en consideración a que actualmente ya fiscaliza precios y casos de colusión.

Concluye que espera que no sea aprobado, pero en caso de serlo que sea acotado y con las referencias que incluye en sus indicaciones.

Pone en conocimiento de la Comisión un oficio que envió al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo solicitando la publicidad de artículos de primera necesidad, alimenticia y artículos de higiene y protección.

El diputado **Fuenzalida** valora positivamente la intervención del Ministerio Público, ya que es relevante considerar la opinión del órgano persecutor que aplicará la normativa en discusión.

Concuerta que exigir la "ilegitimidad" en el aumento es un estándar probatorio más difícil, y que la aplicación del artículo 5 de la ley N° 16.282,

podría ser más fácil ante la fijación de precios como un acto de autoridad (aunque habría que ver que entienden los tribunales ante esa fijación de precios). Sin embargo, aclara que no le gusta la fijación de precios ni presionar a la autoridad para ello.

Apunta que el proyecto de ley contiene una propuesta más acorde al libre mercado, tomando la legislación norteamericana. Opina que incluso se podría eliminar el techo del 20%.

Agrega que las propuestas del Ministerio Público se podrían incorporar por la vía de indicaciones a la iniciativa, particularmente, lo relativo a dar consistencia entre las penas del régimen común y la legislación especial.

Se podría explorar la posibilidad de dejar la fijación de precios -como un elemento más objetivo- y agregar la "ilegitimidad" de la alteración de precios para dejar abierta la posibilidad de sancionar en los casos en que no se hubiera fijado los precios.

Finalmente, en consonancia con lo señalado por el Fiscal Nacional Económico, manifiesta que la Fiscalía Nacional Económica no sería la instancia llamada a conocer estos delitos, ni la persecución de estos casos (acaparamiento, especulación, problemas con la calidad del producto) no estaría dentro del ámbito de su competencia, sino que le corresponde al Ministerio Público.

Correspondería entonces cambiar la normativa propuesta a la ley N° 16.282, y mejorar dicho cuerpo legal para que realmente sea de utilidad al Ministerio Público y al Sernac.

El diputado **Leonardo Soto** comparte la idea de este proyecto de ley que busca proteger a las personas en estado de catástrofe pública, cuando las fuerzas de mercado no operan con los controles y límites, provocándose abusos (acaparamiento y especulación) frente a artículos de primera necesidad como alimentos, insumos, artículos higiene. En estos períodos, el Estado debe intervenir.

Sobre la indicación presentada, apunta que la Fiscalía Nacional Económica no litiga ante los tribunales comunes, y por tanto, quien debe sustentar la acción ante la jurisdicción común es el Ministerio Público.

Se acuerda, en la próxima sesión, votar en particular este proyecto de ley con las indicaciones que se presenten.

#### **Sesión N° 241 de 21 de julio de 2020.**

El diputado **Fuenzalida** presenta indicación sustitutiva del siguiente tenor:

“Sustitúyase el artículo único del proyecto de ley por los siguientes:

“Artículo primero.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 5° del Título I de la ley N° 16.282, que fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado por el decreto supremo N° 104, de 1977, del Ministerio del Interior:

1) Sustitúyase en el inciso primero la expresión “mínimo a medio” por “medio a máximo”.

2) Sustitúyase en el inciso segundo, la expresión “oficiales” por “establecidos por la autoridad”.

3) Incorpórase el siguiente inciso cuarto, pasando el actual a ser quinto y así sucesivamente:

“Idéntica pena se aplicará a quienes vendan los artículos señalados en el inciso primero a un precio ilegítima y desmesuradamente superior a aquel que poseían inmediatamente antes de la ocurrencia del sismo o catástrofe.”.

Artículo segundo.- Incorpórase al artículo 472<sup>2</sup> del Código Penal, el siguiente inciso segundo, pasando el actual a ser tercero, y así sucesivamente:

“El que cometiere las conductas señaladas en el inciso anterior con ocasión de catástrofe o calamidad pública o aprovechándose de la circunstancia de necesidad de aquellos que se han visto afectados por ésta, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo”.

**El diputado Fuenzalida, autor de la indicación sustitutiva,** expone que esta se fundamenta en el debate que se ha suscitado y en lo expresado por el Ministerio Público.

Primeramente, informa que las modificaciones se llevarán a cabo en la ley N° 16.282, sobre Sismos y Catástrofes, y no en la ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción.

---

<sup>2</sup> **ART. 472.**

El que suministre valores, de cualquiera manera que sea, a un interés que exceda del máximo que la ley permita estipular, será castigado con presidio o reclusión menores en cualquiera de sus grados.

Condenado por usura un extranjero, será expulsado del país; y condenado como reincidente en delito de usura un nacionalizado, se le cancelará su nacionalización y se le expulsará del país.

En ambos casos la expulsión se hará después de cumplida la pena.

En la sustanciación y fallo de los procesos instruidos para la investigación de estos delitos, los Tribunales apreciarán la prueba en conciencia.

Al respecto, se efectúan enmiendas al artículo 5<sup>3</sup> de la ley N° 16.282, ya que esa disposición trata lo relativo a la especulación y acaparamiento.

Las modificaciones apuntan a los siguientes aspectos:

- Se establece proporcionalidad y concordancia de las penas, ya que las penas de los delitos contra la salud pública contenidas en el Código Penal son actualmente superiores a las de este cuerpo normativo aplicable a situaciones de catástrofe. La pena del artículo 5 se aumenta dejándola igual a la del Código Penal, pasando de presidio menor en sus grados mínimo a medio, a “medio a máximo”.

- Se sustituye la expresión precios “oficiales” por precios “establecidos por la autoridad”, ya que no existen los precios oficiales, otorgando concordancia en el lenguaje.

- Se consagra penalmente la adulteración de precios en el contexto de catástrofe respecto del catálogo de bienes que se encuentran señalados en el inciso primero del artículo 5.

De esta forma se deja abierta la posibilidad de sancionar no solo en relación con los precios establecidos por la autoridad, sino también respecto de quienes vendan artículos a un precio ilegítima y desmesuradamente superior a aquel que poseían inmediatamente antes de la ocurrencia del sismo o catástrofe. Es decir, cuyo aumento de precios no tenga una causa justa, y precisa que se ha eliminado la referencia al incremento del 20%. Reconoce, de todas formas, las dificultades probatorias que se puedan producir.

Señala que este punto es importante en una economía de libre mercado, en situaciones excepcionales, y el acceso de los consumidores a los bienes.

- Por último, se modifica el artículo 472 del Código Penal, que sanciona el delito de usura, disponiendo que si se comete la conducta con ocasión de catástrofe o calamidad pública o aprovechándose de la circunstancia de necesidad de aquellos que se han visto afectados por ésta, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo.

Concluye que las modificaciones propuestas apuntan a fortalecer la legislación para enfrentar los estados de catástrofe, proteger la libre circulación de los bienes y el acceso de los consumidores a estos.

---

<sup>3</sup> **Artículo 5º.**- Los productores o comerciantes y funcionarios de instituciones comerciales del Estado que se negaren infundadamente a vender de contado al público para su consumo ordinario alimentos, vestuarios, herramientas, materiales de construcción, productos, medicamentos y artículos farmacéuticos de uso en medicina humana y veterinaria, menaje de casa, combustibles, jabón y bienes que sirvan para el alhajamiento o guarnecimiento de una morada, o condicionen la venta a la adquisición de otras mercaderías; lo mismo que cualquiera persona que a sabiendas comercie con bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente en la zona afectada, sufrirán la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio.

En la misma pena incurrirán quienes, siendo o no comerciantes, vendan los artículos a que se refiere el inciso anterior a precios superiores a los oficiales o con engaño en la calidad, peso o medida, o los que los acaparen, oculten, destruyan o eliminen del mercado.

El diputado **Leonardo Soto** pregunta si la modificación propuesta afectaría las normas vigentes en materia de acaparamiento dispuestas en el inciso segundo del artículo 5 mencionado.

Respondiendo la consulta, el **asesor y profesor Pablo Celedón**, señala que no se modifica el delito de acaparamiento, el que ha tenido utilidad práctica.

El problema se genera en la adulteración de precios porque la figura que contempla la ley de Sismos y Catástrofes dice relación con la alteración o cobrar precios superiores a los “oficiales”. En rigor, se ha entendido que –y así lo han entendido muchos académicos- el precio oficial dice relación con la capacidad que tenía la Dirinco (Dirección de Industria y Comercio) de establecerlos, pero dicha entidad actualmente no existe, por lo que la norma en este sentido estaría en desuso.

Alguien podría argumentar que el precio “oficial” sería el establecido por la autoridad, existiendo fijación de precios en metro cuadrado de arrendamiento de residencias sanitarias, test PRC Covid-19 y algunas prestaciones de salud. Sin embargo, observa dificultades en esta interpretación. Por ello, la propuesta busca explicitar el punto, sustituyendo precio “oficial” por “establecidos por la autoridad”.

El diputado **Leonardo Soto** consulta si en la fijación de precios establecidos por la autoridad cabrían las tarifas de las autopistas establecidas en los respectivos contratos de concesiones, o respecto de los cobros excesivos de las empresas concesionarias en materia de electricidad.

**El ex Fiscal Nacional Económico, señor Felipe Irrázabal**, analiza la indicación presentada, y cuestiona la utilización de las expresiones “a un precio ilegítima y desmesuradamente superior a aquel que poseían inmediatamente antes de la ocurrencia del sismo o catástrofe” en el nuevo inciso cuarto propuesto. Observa que con esta norma se podría afectar los incentivos que producen los precios en escenarios de escasez, y enfatiza que el precio es muy sensible, y que hay distintos precios, en relación con los costos u otras variables macro.

Con esta redacción, se pudiera estar otorgando demasiadas atribuciones al Ministerio Público o a un Juez de Garantía en un aspecto discutible.

Concluye que los demás cambios pudieran estar bien encaminados, pero en este punto se abre un ámbito de discusión demasiado amplio, “peligroso”, que puede generar incertidumbre respecto a las personas que se

podiera aplicar la disposición, y a efectos contraproducentes con la eficacia del cumplimiento de la norma.

**El Director de la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Medioambientales y Crimen Organizado del Ministerio Público, señor Mauricio Fernández** valora la indicación sustitutiva presentada; en primer término, al aumentar las penas el inciso primero se amplía la aplicación concreta de la norma en las diversas conductas que señala, por ejemplo, al sancionar con mayor pena la comercialización de bienes destinados a la distribución gratuita (cajas de alimentos) en zonas afectadas.

Asimismo, concuerda con el cambio de “precios oficiales” a “precios establecidos por la autoridad”, ya que es más precisa la redacción. Sostiene que a su entender la única autoridad que tiene facultad de fijar precio en esta materia sería la autoridad sanitaria, pero también se podría aplicar para la investigación de fijación de precios vía tarifas de monopolios, como en el caso de las autopistas concesionadas.

Valora positivamente la agravación del delito de usura que, muchas veces se produce en una etapa posterior al período de catástrofe, aprovechándose del deterioro económico de quienes se han visto afectados por ella. Hubieran querido ampliar las sanciones de otras defraudaciones por aprovechamiento de estado de catástrofe.

Manifiesta que la expresión “a un precio ilegítima y desmesuradamente superior” es compleja por las dificultades probatorias que conlleva esta fórmula.

La diputada **Jiles** hace presente que su mayor cuestionamiento a la iniciativa, en sus términos originales, era que se dijera que sería la Fiscalía Nacional Económica quien conocería esta materia, sin embargo, ello no prosperó, manteniéndose el Ministerio Público a cargo de la investigación. Aprecia las mejoras realizadas al proyecto original a través de la indicación sustitutiva, y el aumento de penas que contempla.

El diputado **Gutiérrez** pide precisar los términos de la propuesta al artículo 472 del Código Penal, ya que se pudiera prestar a confusión por la pluralidad de sujetos activos y pasivos; en vez de decir “Quienes cometieren las conductas señaladas...” debiera decir “El que cometiere las conductas señaladas...”. **Así se acuerda y se consigna en la redacción.**

**El señor Pablo Celedón** expresa que no ve aplicable el tipo penal a un aumento en las tarifas de las carreteras concesionadas porque el alza de

precios tiene que estar ligado al catálogo de bienes del inciso primero del artículo 5 de la ley N° 16.282, relativo a artículos para enfrentar un estado post catástrofe.

Se podría explorar la incorporación de otros bienes u otras agravantes, y concuerda con la agravación del delito de usura en estos períodos.

Concuerda con lo sugerido por el diputado Gutiérrez porque no se requiere concurso.

La indicación sustitutiva mejora sustantivamente el proyecto de ley. Sobre la especulación de precios, estima que cualquier redacción es compleja pero aclara que se busca tener la posibilidad de perseguir casos emblemáticos, dignos de persecución penal, pero no introducir un germen de incertidumbre en el mercado, afectar el abastecimiento ni castigar las alzas de precios legítimas.

**El jefe de la División Anti-Carteles de la Fiscalía Nacional Económica, señor Juan Correa,** valora que la entidad no haya sido involucrada en este proyecto de ley porque trata de materias que no son de su competencia. Finalmente, señala que no corresponde agregar nada adicional.

**La diputada Jiles y los diputados Fuenzalida, Gutiérrez, Ilabaca, Leonardo Soto y Walker (Presidente)** presentaron una indicación para agregar en el inciso segundo del artículo 5° de la ley N° 16.282, parte final, a continuación de “eliminen del mercado” y antes del punto final lo siguiente: “con la intención de provocar un alza de precios o desabastecimiento”.

El diputado **Leonardo Soto** explica que la indicación busca mejorar el delito de acaparamiento contemplado en el mismo artículo 5 de la ley N° 16.282, cambiando de un “delito de resultado” a un “delito de peligro”, en el cual no sería necesario demostrar que se ha obtenido provecho sino que bastaría con probar la finalidad de los autores al momento del acaparamiento indebido de mercadería.

Puesta en votación, **la indicación sustitutiva junto con la indicación de la diputada Jiles y de los diputados Fuenzalida, Gutiérrez, Ilabaca, Leonardo Soto y Walker (Presidente) y con la precisión “El que cometiere” fue aprobada por mayoría de votos (7-2-1).**

**Votaron a favor** los diputados(as) señores(as): Walker (Presidente), Fuenzalida, Gutiérrez, Ilabaca, Jiles, Saffirio y Leonardo Soto.

**Votaron en contra** los diputados señores: Alessandri y Coloma.

**Se abstuvo** la diputada señora Camila Flores.

El diputado **Alessandri** fundamenta su votación en contrario. Valora la intención de los autores del proyecto de ley –asegurar el acceso a bienes de primera necesidad en períodos de excepción a precios razonables- pero expresa que no sería la forma correcta. Las expresiones “ilegítima y desmesuradamente superiores” son demasiado amplias, y al eliminar el rango del 20%, la norma queda aún más vaga. Apunta que la legislación contempla la lesión enorme para el caso de los bienes inmuebles en términos más precisos.

Señala que si este proyecto de ley hubiera sido ley hace un par de meses, hubiera afectado la importación de bienes (por ejemplo, mascarillas), por ende, hubiera habido menos stock, y un mayor precio para los consumidores.

Por último, da cuenta de un proyecto de resolución de su autoría por el cual solicita al Gobierno que, en casos de excepción, realice campañas de publicidad de los precios de los bienes de primera necesidad a nivel comunal.

El diputado **Fuenzalida** expresa que se buscó mejorar la iniciativa, por ejemplo, eliminando la alusión al estándar de 20% -utilizado en legislación comparada- para que no se dijera que hubiera fijación de precios. Reconoce que la redacción (precios “ilegítimos y desmesuradamente superiores”) no es lo más “purista” en términos penales pero permitirá ampliar la persecución de situaciones que generen injusticias. Reitera que la aplicación es para períodos excepcionales y solo respecto del catálogo de artículos del artículo 5.

El diputado **Gutiérrez** fundamenta su voto afirmativo señalando que, más allá de las intenciones, se busca enfrentar un problema que aqueja a la sociedad, el aprovechamiento de algunos en períodos de catástrofe.

Por su parte, la diputada **Jiles** valora los cambios propuestos y cuestiona a quienes señalan que esta materia ya estaría abordada en la legislación, en circunstancias que no sería así.

El diputado **Leonardo Soto** fundamenta su voto favorable diciendo que hay pocas conductas más despreciables que sacar provecho económico de personas que están en estado de desgracia por alguna catástrofe, aumentando los precios de artículos de primera necesidad. Esta moción va en la línea de proteger a las personas y castiga a quienes vendan bienes a un precio ilegítimo o desmesuradamente superior al que tenían antes de la catástrofe, sanciona el acaparamiento con la intención de provocar un alza de precios o desabastecimiento, y a quienes prestan dinero con intereses usureros.

Por último, el diputado **Walker (Presidente)** manifiesta que vota a favor del proyecto con sus indicaciones y felicita la persistencia del diputado Fuenzalida en resolver un vacío legal.

Valora positivamente la posibilidad de actualizar y modernizar la ley N° 16.282, dictada en la época del Presidente Frei Montalva, haciéndola aplicable a la realidad y necesidades actuales producto de la pandemia y otras situaciones de catástrofe.

**Despachado el proyecto de ley.**

**Se designa diputado informante el señor Gonzalo Fuenzalida.**

#### **IV.- DOCUMENTOS SOLICITADOS, PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.**

El ex Fiscal Nacional Económico, señor Felipe Irrázabal; el Director de la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Medioambientales y Crimen Organizado del Ministerio Público, señor Mauricio Fernández; el asesor del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, señor José Luis Uriarte, y la abogada del Gabinete del Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señora Ximena Contreras; la abogada señora María Fernanda Muñoz; el Fiscal Nacional Económico, señor Ricardo Riesco, acompañado por el Jefe de la División Anti Carteles de dicho servicio, señor Juan Correa, y el economista, señor Bernardo Fontaine.

#### **V.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.**

De conformidad a lo establecido en el N° 4 artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que el proyecto no requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda.

#### **VI.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.**

El diputado Alessandri había presentado, con anterioridad, las siguientes indicaciones al proyecto original, las que conforme a la votación efectuada, **se dieron por rechazadas reglamentariamente:**

1. Agregar un inciso tercero (al artículo 21 bis nuevo) del siguiente tenor:

“Corresponderá a la Fiscalía Nacional Económica instruir las investigaciones que estime procedentes, con todos los deberes y atribuciones que le correspondan en tanto representante del interés general de la colectividad en el orden económico.”.

2. Incorporar un artículo segundo, del siguiente tenor:

“Artículo segundo. Modifica el artículo primero de la Ley N° 20.393 de Responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos que indica, en el siguiente sentido: Incorporar la expresión “21 bis de la Ley N° 18.415, orgánica de Estados de Excepción” a continuación del guarismo “18.314”.

## **VII.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.**

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

### **P R O Y E C T O   D E   L E Y:**

“Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 5° del Título I de la ley N° 16.282, que fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado por el decreto supremo N° 104, de 1977, del Ministerio del Interior:

1) Sustitúyese en el inciso primero la expresión “mínimo a medio” por “medio a máximo”.

2) Sustitúyese en el inciso segundo, la expresión “oficiales” por “establecidos por la autoridad” e **intercálase a continuación de la frase “eliminen del mercado” y antes del punto aparte (.) lo siguiente: “con la intención de provocar un alza de precios o desabastecimiento”.**

3) Incorpórase el siguiente inciso cuarto, pasando el actual a ser quinto y así sucesivamente:

“Idéntica pena se aplicará a quienes vendan los artículos señalados en el inciso primero a un precio ilegítima y desmesuradamente superior a aquel que poseían inmediatamente antes de la ocurrencia del sismo o catástrofe.”.

Artículo 2°.- Incorpórase al artículo 472 del Código Penal, el siguiente inciso segundo, pasando el actual a ser tercero, y así sucesivamente:

“El que cometiere las conductas señaladas en el inciso anterior con ocasión de catástrofe o calamidad pública o aprovechándose de la circunstancia de necesidad de aquellos que se han visto afectados por ésta, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo”.

\*\*\*\*\*

Tratado y acordado en sesiones de 26 de mayo; 9, 18 y 25 de junio, y 21 de julio, todas de 2020, con la asistencia de los diputados (as) señores (as) Matías Walker (Presidente de la Comisión); Gabriel Boric; Juan Antonio Coloma; Luciano Cruz-Coke; Camila Flores; Gonzalo Fuenzalida; Hugo Gutiérrez; Marcos Ilabaca; Pamela Jiles; Paulina Núñez; René Saffirio, y Leonardo Soto. Asimismo asistieron los (as) diputados (as) señores (as) Aracely Leuquén; Tomás Hirsch (por el señor Boric); Marcela Hernando; Sergio Bobadilla (por el señor Alessandri); Enrique van Rysselberghe (por el señor Coloma), y Carolina Marzán.

Sala de la Comisión, a 21 de julio de 2020.



**PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE**  
Abogado Secretario de la Comisión