INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, sobre protección de los derechos de los consumidores.

BOLETÍN Nº 7.563-07.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Economía tiene el honor de informar respecto del proyecto de reforma constitucional de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Espina, García, Tuma y Zaldívar, y del ex Senador señor Chadwick.

Con fecha 5 de abril de 2011 se dio cuenta del proyecto en la Sala, pasando a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Con esa misma fecha, a petición del Honorable Senador señor Tuma, la Sala acordó cambiar la tramitación y dispuso que el proyecto fuese conocido por la Comisión de Economía.

Cabe hacer presente que durante la discusión de este proyecto la Comisión tuvo a la vista el proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Allende y señores Araya, De Urresti, Larraín y Montes, que incorpora en el numeral 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República el deber del Estado de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores y el principio pro consumidor (boletín N° 9.463-03), y que ambos proyectos fueron considerados conjuntamente.

Asimismo, es del caso destacar que la Comisión acordó proponer a la Sala fusionar ambas iniciativas.

En sesiones en que la Comisión estudió el proyecto estuvo presente el Honorable Senador señor Espina.

Asimismo, a una o más sesiones asistieron, especialmente invitados, las siguientes personas:

Los abogados y profesores de derecho constitucional, señores Víctor Manuel Avilés y Gastón Gómez.

El abogado y profesor de derecho económico, señor Richard Tepper.

El abogado de la Unidad de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor James Wilkins.

También estuvieron presentes en una o más sesiones en las siguientes personas:

Del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: los Asesores del Ministro, señores Adrián Fuentes, Nader Mufdi y Pablo Valladares; y la Asesora del SERNAC, señora Constanza Ibarra.

De la Secretaría General de la Presidencia, los asesores, señores Octavio del Favero y Giovanni Semería.

Los asesores señores Leonardo Contreras, Martín Covacevich (Honorable Senador señor Espina) y Gonzalo Quiroz (Honorable Senadora señora Lily Pérez).

Del Centro Democracia y Comunidad, los asesores señora Constanza Torres y señor Cristián Mundaca.

De la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, ABIF, el señor Hugo Bello.

_____

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

En conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 de la Carta Fundamental, el artículo único de este proyecto de reforma constitucional debe ser aprobado por las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, por tratarse de una reforma al Capítulo III de la Constitución Política de la República, “De Los Derechos y Deberes Constitucionales”.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

La iniciativa en estudio tiene por objeto Consagrar, a nivel constitucional, en el artículo 19 N° 21, relativo a la libre iniciativa en materia económica, el deber del Estado de fomentar la protección de los derechos de los consumidores.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

A. ANTECEDENTES JURÍDICOS

1. – La Constitución Política de la República, en particular el numeral 21, del artículo 19.

2. - Ley N°19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.

B. ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que dio origen a la tramitación de este proyecto menciona los siguientes fundamentos, que justifican la propuesta:

1. La Constitución chilena consagra los principios fundamentales que rigen la actividad económica del país, estableciendo la libertad en materia económica como pilar esencial, como al igual la subsidiariedad del Estado en el mismo ámbito.

2. La libertad, en sus más diversos sentidos, es así un elemento que permea todo el sistema societario y constitucional, el cual encuentra cabida no sólo en el artículo 1, inciso primero, de la Carta Fundamental, que reconoce a la libertad como un elemento consustancial de las personas, al indicar que éstas “nacen libres”, sino que luego en diversas disposiciones constitucionales, como el referido a la libertad personal (artículo 19, Nº 7), a la libertad de elección en materia acceso a las acciones de salud (artículo 19, Nº 9), a la libertad de trabajo (artículo 19, Nº 16), etc.

3. No obstante esta amplia libertad reconocida por el constituyente, y considerando la historia económica de nuestro país, se consagró en el artículo 19, Nº 21 expresamente el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

4. Por su parte, el artículo 19, Nº 22, reiteró igualmente un principio fundamental que sustenta, inspira todo el andamiaje constitucional, tal es, la igualdad ante la ley y la proscripción de la arbitrariedad en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. Si bien esta garantía fundamental está consagrada en términos amplios en el artículo 19, Nº 2, el constituyente, igualmente en el conocimiento de nuestra historia económica y legislativa, precisó su aplicación en materia económica y la reiteró en el artículo 109, inciso final de la Carta Magna respecto del Banco Central. Esta garantía implica, también, el deber del Estado de promover el bien común, evitando la existencia de grupos privilegiados.

5. Si bien, la libertad económica reconoce limitaciones de índole moral, de orden público y de seguridad nacional, en ocasiones éstas no resultan suficientes para garantizar de manera efectiva el desarrollo igualitario de las relaciones económicas, lo que se traduce en desequilibrios y asimetrías entre agentes con un peso económico y de negociación no equivalentes entre sí, que pueden perpetuarse en el tiempo, consolidando una situación contraria a la libertad personal y al derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, tal como se señala en el artículo 1°, inciso final de la Carta Fundamental.

6. Superar lo anterior, supone ajustar el marco constitucional de manera de asegurar la satisfacción que las exigencias de bien común imponen al Estado para que el sistema económico se encuentre efectivamente al servicio de la persona humana, lo que implica necesariamente reconocer y resguardar la libertad consustancial de las personas, en todos los ámbitos, inclusive en el económico, pero igualmente que exista igualdad de oportunidades de crecimiento personal y material y que, de esta manera, se creen las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional una mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto de los derechos y garantías que esta Constitución establece (Art. 1, inciso 4° de la Constitución).

7. Al respecto cabe reconocer, que la globalización ha conllevado un cambio sustancial en materia de relaciones económicas, caracterizado por la apertura de los mercados, la movilidad de los bienes y servicios y, en fin, por la conformación de grandes conglomerados empresariales en un escenario más competitivo. Lo anterior, conlleva necesariamente el deber del Estado de resguardar la libertad económica, la que puede estar amenazada por las actividades super regulatorias del propio Estado y sus organismos, pero igualmente por el profundo desnivel que puede suscitarse al interior del mercado, cuando el mismo se caracteriza por pocos oferentes y una multiplicidad de consumidores, carentes de información derechos.

8. Como respuesta a ello, surge, entonces, las innovaciones legislativas orientadas a generar más transparencia y a otorgar mayores derechos a los consumidores, como a instituir mecanismos y organismos orientados a garantizar un adecuado funcionamiento del libre mercado, como son el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Fiscalía Nacional Económica. Lo anterior se entiende por el hecho de que la actividad económica se desarrolla dentro de una sociedad en que la producción, el consumo, los intercambios y los conflictos se producen en forma masiva. Así, una cantidad creciente de actividades afectan no sólo a los sujetos individualmente considerados, sino a clases, colectividades o grupos, cuyas relaciones presentan características particulares y una importancia hasta hace poco desconocida.

En síntesis, los intereses de los consumidores ofrecen una dimensión colectiva si se observan desde la perspectiva general de aquéllos como grupo de interés y una perspectiva individual, y si se contemplan desde la óptica del sujeto titular del derecho, que puede resultar lesionado en una ocasión concreta.

9. Desde otro punto de vista, la garantía del consumidor, en cuanto derecho fundamental, tiene una doble dimensión: una de carácter subjetiva, tendiente a establecer derechos individuales; y una objetiva, en cuanto reflejo de los valores superiores de un ordenamiento y cuya manifestación debe darse sobre toda la normativa constitucional.

Es en esta segunda perspectiva que la Constitución chilena tiene un desafío pendiente, pues no contiene un mandato al Estado de proteger a los consumidores, materia que sí se efectúa a nivel legal, como de reconocer igualmente sus derechos.

10. La importancia de una consagración constitucional de estos derechos, mediante el establecimiento de un inciso especial que haga referencia a ellos, y que exprese, a este respecto, valores superiores dentro del ordenamiento económico constitucional, está en que proporciona un marco de referencia obligatorio a las actuaciones de los poderes públicos, dirigidas a conseguir esos objetivos y a sus concretas plasmaciones normativas. Por parte de los H. Diputados Eugenio Tuma (actual Senador), María Eugenia Mella, Jorge Burgos, Gabriel Ascencio, Eduardo Saffirio y Ezequiel Silva existió una iniciativa sobre similar materia, pero con propuestas normativas diversas, la que se encuentra archivada en la H. Cámara de Diputados la que solicitamos se tenga a la vista al momento de debatir y resolver esta iniciativa legal.

11. Por todo lo señalado, a continuación se propone una reforma constitucional destinada a consagrar constitucionalmente el deber del Estado de fomentar la protección de los derechos de los consumidores en los términos que se indica: pone de relieve, en primer término, la necesidad de equilibrar la relación entre la comunidad y las empresas, que se ha transformado en una sentida necesidad de los chilenos, producto de los abusos que muchas veces son víctimas los consumidores en su relación con las distintas empresas proveedoras de servicios básicos y otros, tales como, electricidad, agua, gas, retail, telefonía, internet, servicios financieros, cable, entre otros, materia en la que se han ido logrando avances importantes, dotando a la ciudadanía de mayores instrumentos de control y mejores resguardos legales.

_____

DISCUSIÓN EN GENERAL

La Comisión inició la discusión general en sesión de 4 de agosto del año en curso, invitando a los abogados y profesores de derecho constitucional **señores Víctor Manuel Avilés y Gastón Gómez.**

SEÑOR VÍCTOR MANUEL AVILÉS.

Expuso sobre las ideas generales del proyecto en el contexto social, constitucional y jurídico.

En primer término, explicó el contexto sociológico de estos proyectos. Al respecto señaló que actualmente hay una ciudanía que demanda mayores derechos y existe cierto rechazo a asumir deberes y responsabilidades. Hoy se demanda un rol más activo del Estado en la protección de derechos. Existe en general un debilitamiento del aprecio ciudadano al Congreso Nacional y a la ley, en cuanto herramienta de regulación de su vida diaria.

Desde el punto de vista constitucional apreciamos que existe un amplio desconocimiento de la Constitución, en parte porque los problemas que regula la Constitución están lejos de las situaciones del día a día de los ciudadanos; un alto desapego, y crítica, en general, al marco constitucional vigente, y un movimiento en la ciudadanía bastante mayoritario por cambios constitucionales, especialmente lo que tiene que ver con el reconocimiento de más y nuevos derechos.

Además existe una discusión sobre cuál es entorno en el cual debe darse este proyecto de reforma constitucional tendiente a establecer más derechos.

Etapas de aproximación del derecho a la economía.

Desde el punto de vista jurídico hay grandes momentos de la relación entre el derecho y el mundo de la economía y el de los consumidores en específico.

1.- Etapa Liberal.

No se percibe un interés colectivo, sino que simplemente hay un interés individual. En consecuencia, la misión del derecho, del deber ser, es simplemente permitir que las cosas se mantengan como naturalmente están dadas por los derechos individuales. Por lo tanto, en esta época se consagran derechos especialmente individuales como son los derechos de primera generación: propiedad, igualdad y bienestar.

Derecho (deber ser) y economía (ser), se consideran ámbitos separados y, por ello, el derecho no interviene mayormente en la economía.

La labor del Estado y del Juez es evitar simplemente que se altere el orden natural. Y sancionar cuando ha sido alterado por algún particular.

En este contexto jurídico, que se da principalmente hasta el Siglo XIX, no existe la consagración expresa de los derechos de los consumidores como tal. Sin embargo, ya se reconocen incipientemente en la legislación y en las Constituciones algunos derechos que tienen un alcance en los consumidores. Por ejemplo, nuestro Código Civil reconoce circunstancias que afectan la validez de la celebración de un contrato cuando ha existido error, fuerza o dolo. Prohíbe la condonación del dolo futuro, lo que podría encontrarse en algunos contratos de adhesión muy propios de las situaciones de consumo masivo. En suma, detecta problemas de consumo, sin identificar al consumidor como un sujeto de derecho propiamente tal. Lo anterior era debido a que no existía el derecho económico como una rama autónoma, sino que sólo eran reconocidos el derecho civil y el comercial.

Mayormente, se regulan vicios del consentimiento y derechos patrimoniales, con excepciones, como el caso de la abolición de los mayorazgos y fideicomisos sucesivos, así como el principio de la libre circulación de los bienes.

Hay regulación pro consumidor dispersa: Vicios consentimiento; responsabilidad contractual; vicios redhibitorios; criterio de interpretación de contratos contra redactor; prohibición de la condonación del dolo futuro.

2 a.- Mixto estatista (Keynes, gran parte del S. XX)

Se asume el interés económico individual como mayormente contrapuesto al colectivo.

Surge el derecho como una herramienta reglamentaria y regulatoria. El derecho y su contenido de normas propias del deber ser, debe forzar y encuadrar la economía, que es propio del mundo ontológico o del ser.

Se consagran derechos económicos y sociales o de segunda generación (Constitución de Weimar y de México) y derechos individuales irrenunciables, como, por ejemplo, los derechos laborales. La labor del legislador es activa.

En este entorno tampoco se aprecia un gran desarrollo del derecho del consumidor. Nace el derecho económico como expresión próxima al derecho administrativo y surgen las regulaciones específicas y legales de los mercados, de la producción y la comercialización, más que el derecho de los consumidores, como normas que permiten al Estado regular. Las regulaciones dictadas en su ejercicio, limitan la autonomía de la voluntad.

2 b.- Mixto libertario.

El Estado percibe la existencia de un interés individual y de un interés colectivo y deja de mantenerse en el campo de mero observador de este orden natural de libertades e igualdades y entiende que tiene una misión que lograr, cual es que las libertades e igualdades que están consagradas teóricamente sean a su vez plasmadas en la realidad.

3.- Etapa contemporánea.

Existe el interés colectivo y el individual, de manera no contrapuesta. El interés colectivo busca asegurar y expandir el goce efectivo de los derechos y libertades individuales. Igualmente, el derecho (deber ser) debe encuadrar la economía (ser).

Surge el debate de los derechos colectivos, de los pueblos y los de tercera generación.

El derecho económico se aleja del administrativo (salvo lo regulatorio) y se aproxima al derecho comercial y al derecho constitucional. El Estado busca que más personas puedan ejercer su libertad y sus derechos en igualdad de condiciones. Surge el derecho del consumidor. En una etapa posterior se constitucionaliza, como ha ocurrido en la Comunidad Europea, España y Latinoamérica.

¿Cuál ha sido la experiencia comparada en materia de reconocimiento constitucional de los derechos de los consumidores?

Europa.

Existe toda una tradición que viene de la Comunidad Europea, en cuanto a:

a.- La promoción y protección por parte de los Estados.

b.- El reconociendo de la necesidad de fomentar la asociación entre consumidores en la agencia de sus intereses.

Latinoamérica y España.

La consagración constitucional de los derechos de los consumidores difiere de país en país.

En el caso de **México**, por ejemplo, se consagra en conjunto con las facultades que se le entregan al Estado para regular la economía y la circulación de bienes y servicios. Es decir, un encargo, bajo reserva de ley, de regular ampliamente el sector real de los bienes "*necesarios para la economía nacional o en consumo popular*" (Art. 29). Se encarga a la ley proteger al consumidor y propiciar la organización de ellos.

En el caso de **Ecuador**. Se consagra extensiva y detalladamente (Art. 92). Encarga a la ley crear mecanismos de control de calidad y procedimientos de defensa del consumidor. Constitucionaliza la responsabilidad civil y penal de los productores por la no prestación conforme la publicidad y descripción de la "*etiqueta*". El Estado auspicia la creación de asociaciones y consagra la responsabilidad del Estado como prestador de servicios públicos

En el caso de **Argentina**. Se consagra en conjunto con las normas sobre protección de la libre y limpia competencia, así como la calidad de los servicios públicos (Art. 42). Consumidores y usuarios "*en la relación de consumo*"; protección de la salud, seguridad e intereses; información veraz, libre elección; trato equitativo y digno. Las autoridades deben fomentar estos derechos y las asociaciones, y la ley debe proveer mecanismos y procedimientos eficaces de solución de controversias.

En el caso **de España.** Regula esta materia dentro del Capítulo III, sobre "principios rectores de la política social y económica". Encarga la protección a los poderes públicos, a través de procedimientos eficaces. Asimismo la Constitución de España le da contenido al derecho en los casos de seguridad, salud, información, educación y asociatividad.

Resalta dos particularidades propias del derecho constitucional del derecho del consumidor en España:

1.- Está reconocido como principio general rector de la economía y de la política. En consecuencia, señala expresamente que los particulares podrán invocar este derecho al consumidor sólo en aquellos casos que la ley lo haya reconocido y regulado. Así, el artículo 51 establece estos derechos de los consumidores y el artículo 53.3 señala que estos derechos podrán ser invocados por los particulares "según la ley", en la medida que hayan sido regulados por el legislador.

Al efecto, encarga a la ley regular el comercio interior y el régimen de autorización de productos.

2.- El principio pro consumidor se desarrolló, principalmente, a la luz de la ley. Es decir, tuvo un desarrollo legal (principio pro consumidor en normas y contratos). Así, es la ley la herramienta que permite a las personas invocar estos derechos. Y en consecuencia es la ley la que ha establecido este principio pro consumidor.

¿Qué es el principio pro consumidor?

Es el principio que indica que el juez ante cualquier alternativa o interpretación de una norma legal o ante cualquier alternativa de interpretación de un contrato de adhesión en una relación de consumo, tiene que privilegiar aquella alternativa razonable que sea a favor del consumidor.

Es decir, cualquier error o ambigüedad en la redacción de una ley o de un contrato siempre va a pesar en contra del que ha de estar en una situación de predominio.

Contenidos en las distintas consagraciones constitucionales del derecho del consumidor.

A continuación, el profesor Avilés resumió los contenidos que ha detectado en las distintas consagraciones constitucionales del derecho del consumidor.

1.- Encargo al legislador o a los poderes públicos de promover y proteger los derechos del consumidor.

2.- Algún grado de definición de los derechos o su contenido, como seguridad, salud, información, educación, no discriminación, pronta reparación en caso de daño, trato digno, etcétera.

3.- Como garantía de estos derechos, se encarga la promoción y protección de las asociaciones y la creación de mecanismos expeditos de reparación.

4.- Asimismo, en algunos casos, se consagra junto a las bases de la libre competencia y de la regulación del sector real, en cuanto a la libre circulación de bienes y servicios.

5.- En algunos casos se indica como sujeto pasivo no solo a los particulares que están en una situación de preeminencia en la relación de consumo, sino que también al Estado en su calidad de proveedor de bienes y servicios.

¿Cuáles son los problemas y desafíos de este tipo de regulaciones?

1.- Lo primero, es la definición del sujeto titular de estas garantías. En otras palabras, ¿Estamos estableciendo un derecho a favor de un ente colectivo “consumidor”, o estamos estableciendo derechos a la persona individual en situación de consumo?

2.- La definición del sujeto pasivo de las normas que consagran los derechos de los consumidores a nivel constitucional. ¿Solamente el Estado, en cuanto se le encarga promover la vigencia y protección de estos derechos, o también los particulares que están en situación de preeminencia en la relación de consumo, básicamente los proveedores de bienes y servicios?

3.- La definición de la relación de consumo.

4.- La relación de estas garantías con los demás derechos y garantías constitucionales. ¿Son una garantía de ellos y no pueden ir contra ellos? Mencionó el caso del Convenio OIT 169, según el cual el límite son los derechos fundamentales.

En su parecer, la consagración del derecho del consumidor en la Constitución no es la consagración de un derecho a un ente colectivo, sino que es la consagración de los derechos de personas individuales en una situación de consumo.

En consecuencia, no se presenta esta dificultad sino que simplemente estamos frente a una categoría especial de derechos individuales.

5.- ¿Qué nivel de garantía? En el caso actual la incorporación artículo 19, sin modificar el artículo 20, podría cargar también la posibilidad de acción de protección.

6.- ¿Cuál es la ubicación más adecuada para consagrar estos derechos al interior de la Constitución?

Las propuestas que estamos viendo lo consagran en el 19, número 21, que contiene las ideas centrales del orden público económico. Sin embargo, las redacciones tienen características especiales porque tienen de sujeto pasivo principalmente al Estado.

¿Cuáles son las ideas para una consagración a nivel Constitucional?

1.- La primera, y quizás la más relevante, es considerar algún grado de flexibilidad. La Constitución puede establecer el contenido mínimo de los derechos a los consumidores, pero debe a la vez permitir que el legislador complemente esta legislación, de manera tal que la legislación no quede fosilizada en la Constitución, y se pueda hacer cargo de las relaciones de consumo.

2.- Tomando nota de la existencia en las relaciones de consumo de una situación de desequilibrio entre el prestador del servicio y la persona que accede a los mismos, es conveniente encargar al Estado la promoción de los derechos de los consumidores.

3.- Es posible reconocer la consagración previa de derechos y darle un contenido específico, como los referidos a la salud; a la propiedad, a la no discriminación; a la información, etcétera.

4.- Sembrar alguna base de la idea de irrenunciabilidad general y previa, en un marco similar al del derecho laboral, en el sentido de consagrar normas con un mínimo irrenunciable.

5.- También debiera pensarse si es bueno incluir a nivel constitucional al Estado como sujeto pasivo de este derecho. Es decir, que se puedan hacer valer estos derechos no solamente frente a particulares en una relación de preeminencia, sino que, también, en el caso que el Estado y provea bienes y servicios.

6.- Encargar al legislador la creación de mecanismos eficaces de protección.

7.- Junto con fomentar la asociación de consumidores, establecer el derecho y también el deber del consumidor de informarse. A la vez reconocer que existe un deber de los consumidores, una vez entregada la información, de formarse una opinión antes de consumir.

Análisis general de los proyectos.

En primer término, el profesor Avilés señaló que existe un piso importante respecto de la materia que abordan ambos proyectos de reforma constitucional, y, en consecuencia, el debate que abren no es una discusión artificial sobre la materia, desde la perspectiva del momento social actual, constitucional o jurídico, y forma parte de la evolución natural de nuestra Constitución.

a.- Respecto del proyecto de los Honorables Senadores señores Espina, García, Tuma y Zaldívar y ex Senador señor Chadwick.

-Estima adecuado el grado de extensión y desarrollo. Es equilibrado con la actual Constitución, que no es minimalista, pero que tampoco desarrolla tan extensamente los derechos, salvo excepciones, como la propiedad minera (Artículo 19 N° 24).

-Establece claramente el deber del Estado de fomentar la protección de los derechos del consumidor.

Pero también planteó algunas dudas sobre el proyecto, como las siguientes:

1.- ¿Es adecuada la ubicación, considerando que primeramente el sujeto pasivo es el Estado, en cuanto su contenido es una orden al Estado de fomentar la protección de estos derechos?

2.- ¿Consagra los derechos del consumidor o sólo encarga al Estado su fomento?

3.- ¿Hay diferencia entre derechos del consumidor y el derecho a la libre elección?

4.- ¿La reparación depende de la ley?

5.- ¿Se reconoce la asimetría de las posiciones de los actores?

Sugiere encargar al legislador la definición de los derechos del consumidor y, entre ellos, los que se indican y los demás que contempla la Constitución.

b.- Respecto del proyecto de los Honorables Senadores señora Allende y señores Araya, De Urresti, Larraín y Montes.

1.- Pareciera tener un desarrollo de detalle superior al propiamente constitucional. Reitera que, en el caso de España, el desarrollo del principio “pro consumidor” se ha dado a nivel legal y contractual. No le parece necesario consagrar este principio a nivel Constitucional.

2.- Rescata el inciso segundo, en cuanto a que aporta al otro proyecto la protección a derechos como son la salud y la seguridad, además del fomento a las asociaciones, como propia de la protección que el Estado debe dar a los consumidores.

Conclusiones y propuesta.

Ambos proyectos contienen propuestas bastantes complementarias, que podrían ser recogidas en una sola propuesta unificada. Así, introduciendo algunos cambios, ésta debe dejar claramente establecido que el proyecto consagra derechos constitucionales y no solamente encarga al Estado el fomento de determinadas normas, y que, a su vez, se haga cargo de la necesidad de fomentar las asociaciones; y de la seguridad, y salud de los consumidores, como elementos propios de esta consagración constitucional.

En tal entendido formuló una propuesta mixta, del siguiente tenor:

“La Constitución reconoce y ampara los derechos de las personas en su calidad de consumidores y usuarios. Dichos derechos se podrán hacer valer frente a los particulares y al Estado, en tanto prestador de servicios públicos, en la forma que indique la ley. Será deber del Estado promover los derechos de los consumidores reconocidos en esta Constitución y los demás que señale la ley, los que podrán declararse por ella como irrenunciables. Serán derechos de los consumidores, además de los que reconozca como tales la ley, la libre elección de los bienes y servicios, la protección de la salud y la seguridad, el acceso a una información suficiente y veraz así como el derecho a no ser discriminado arbitrariamente y a obtener una reparación integral y oportuna en caso de sufrir daños. El Estado promoverá las asociaciones de consumidores para el fomento y defensa de estos derechos. Las personas tendrán el deber de educarse para el consumo en base a la información que, responsablemente, entreguen los proveedores.”.

_____

PROFESOR GASTÓN GÓMEZ.

En primer lugar señaló que la exposición del profesor Avilés le ahorra la necesidad de abordar materias constitucionales y legales de larga data sobre el tema en cuestión. Así, su exposición entrará directamente al análisis de ambos proyectos.

Sin perjuicio de lo indicado, le pareció necesario formular una pregunta previa, especialmente en momentos en que está muy en boga el tema de las reformas constitucionales. Si vamos a incorporar unas normas como las propuestas en los proyectos, cabe preguntarse qué es lo que debe estar en una Carta Fundamental y qué no.

En esta línea hizo presente que la protección de los derechos del consumidor y, en general, la institucionalidad que brota de la legislación, no necesariamente debe estar toda consagrada constitucionalmente.

Más allá de las cuestiones ideológicas que nos parezcan, el asunto apunta a qué es lo que técnicamente hablando debe estar consagrado en una Constitución.

Existen al menos dos tradiciones constitucionales:

-La primera, que definió como más antigua, y que corresponde a la europea; la norteamericana y la japonesa, presupone que la Constitución es un pacto fundamental entre la ciudadanía que genera un orden político y que establece un conjunto de derechos fundamentales que actúan, a su vez, como límites de la actuación del Estado. Según esta tradición, sólo algunas contadas materias deben estar en la Constitución, porque al elevar a rango constitucional una determinada materia o asuntos abordados, tiende a rigidizar y a omitir o a impedir el funcionamiento de la democracia, porque normalmente se requiere de quórums muy altos para la aprobación de modificaciones o de las legislaciones que de ella se derivan.

Citó como ejemplo, que la Constitución alemana tiene 115 artículos, la española, 164; la italiana, 138; la rusa, 137; la estadounidense, 7 más las enmiendas constitucionales.

La idea que subyace en estas constituciones y sus respectivas tradiciones constitucionales, es que el resto de las materias no deben ser resueltas por la Constitución sino que democráticamente, en el libre juego de las mayorías.

Sobre la base de lo anteriormente señalado, la configuración de los derechos del consumidor y la institucionalidad en torno a ellos es típicamente un asunto que corresponde al campo de las mayorías políticas.

Hizo notar que el citado artículo 64 de la Constitución de España, sobre los derechos del consumidor, se encuentra dentro un Capítulo que no establece derechos, sino que principios rectores de la actividad económica.

-La segunda tradición constitucional, encabezada por Brasil, en América Latina, cuya Carta Fundamental tiene 245 artículos, siendo cada uno de éstos de gran extensión. Junto con la constitución de la India, la brasilera debe ser una de las más voluminosas del mundo. También destacó otras constituciones de esta tradición, como la de Ecuador, con 440 artículos; la de Venezuela, con 350 artículos; la de Bolivia, con 235 artículos.

Lo anteriormente expuesto respecto de las tradiciones constitucionales es el fundamento para preguntarse con rigor sobre qué debe estar consagrado con rango constitucional y qué no debe tener tal carácter. Todas las expresiones ideológicas, así como los deseos, anhelos y proposiciones que existen en el libre juego democrático, podrían aspirar genuinamente a formar parte de la Constitución. Pero, en tal caso, se introducirían serías limitaciones al señalado libre juego democrático.

En tal contexto, los proyectos de reforma constitucional actualmente analizados por la Comisión de Economía se introducen en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, esto es, dentro del Capítulo III sobre los Deberes y Derechos Constitucionales, el cual requiere para su modificación un quórum altísimo, de dos tercios de los senadores y diputados en ejercicio, de acuerdo a lo establecido en la Constitución. Es decir, es introducir una decisión muy importante para el país, porque genera enormes consecuencias institucionales.

En lo referido al contenido de una Carta Fundamental, y teniendo en cuenta las dos tradiciones constitucionales antes señaladas, existen dos grandes criterios de selección respecto a lo que debe consagrarse a nivel constitucional, que son los siguientes:

-Un primer criterio según el cual el contenido de la Constitución deben ser los derechos fundamentales. En el caso chileno, consagrados en el artículo 19, amparado en la oración “la Constitución asegura a todas las personas”. Este criterio es una expresión de una vieja tradición constitucional de asignar o relacionar los derechos, con una profunda raíz, con valores y principios trascendentes como la dignidad, la libertad y la igualdad humanas. Tal tradición se vincula con una cierta universalidad, en el sentido de constituir derechos que universalmente reconocemos a todas las personas.

Dentro de este primer criterio, no encajan bien los derechos del consumidor. Por este motivo, al revisar la Constitución de España, así como un gran número de constituciones europeas, por ejemplo, se advierte que los derechos del consumidor no están ubicados derechamente como derechos fundamentales. Eso es así porque técnicamente hay una diferencia importante entre consagrar normas objetivas de valor y consagrar derechos fundamentales. La diferencia es

evidente, porque las primeras son normas que imponen al Estado una determinada prosecución y objetivos (el Estado fomentará; el Estado debe perseguir); en cambio las segundas consagran un derecho fundamental.

Resumiendo, y en términos generales, la selección está dada en que los derechos que han de consagrarse en la Constitución son aquellos que universal y generalmente se han de reconocer a todos los ciudadanos, sin distinción de especie alguna y sin ningún tipo de categorización.

Otra cuestión es la siguiente, ¿Qué es lo que constitucionalmente estamos agregando al ubicar un principio o un derecho dentro de las Constitución siendo que ya está consagrado en la ley? En otras palabras, donde trazaremos la línea para distinguir el nivel constitucional del legal.

Teniendo presente lo anteriormente expuesto, resulta evidente que las instituciones vinculadas al derecho del consumidor en nuestro país poseen un enorme desarrollo y se han fortalecido en forma permanente. Así, su consagración constitucional no parece agregar nada sustancial a lo que ya se ha hecho en materia legal.

Agregó que tiende a ser escéptico y que toma distancia de este tipo de normas objetivas de valor, porque, además de lo ya señalado, en los proyectos que nos convocan advertimos que los dos proyectos, pero particularmente el de los Honorables Senadores señora Allende y señores Araya, De Urresti, Larraín y Montes, no clarifican con precisión suficiente si se refieren a obligaciones puramente del Estado o también a los derechos del consumidor como derechos constitucionales. Este punto es fundamental, toda vez que al consagrar las normas en el artículo 19 N° 21 de la Constitución, lo que se está haciendo es consagrar *prima facie* el carácter de derechos autoejecutables a través del recurso de protección, así como, también, a través del amparo económico. Si bien esta última acción está relativamente en desuso por la jurisprudencia de la Corte Suprema, igualmente estaría vigente y disponible para estos casos.

Destacó que los dos proyectos de reforma constitucional proponen normas objetivas de valor interesantes y valiosas; y que ambos también proponen incorporar normas en el artículo 19 N° 21. Pero así como tienen semejanzas, también tienen diferencias y matices entre ellos.

Llamó la atención sobre las implicancias constitucionales que tiene el inciso primero del proyecto de los Honorables Senadores señora Allende y señores Araya, De Urresti, Larraín y Montes, que estable lo siguiente:

“Establézcase el principio pro consumidor, como principio rector de la legislación nacional, estableciéndose que en la hermenéutica legal o contractual de los diferentes actos o convenciones que se suscriban o se verifiquen por consumidores, ya sea en el análisis de normas o cláusulas que merezcan dudas o problemas en su interpretación,

siempre primará la que establezca la condición más benigna para el consumidor.”.

Al respecto, el señor Gómez hizo presente que tal norma le parece adecuada si estuviera en el ámbito legal, pero en el ámbito constitucional la misma introduce consideraciones que resulta importante subrayar:

- En primer lugar, la norma contenida en el inciso primero anteriormente transcrito, importa constitucionalizar el principio pro consumidor cada vez que haya un análisis de norma; dudas o problemas de interpretación.

Sin embargo, la tradición constitucional chilena considera que la genuina apreciación e interpretación de los textos de los contractos o de los actos jurídicos cae dentro de la función jurisdiccional. Tal tarea ha sido definida por el Tribunal Constitucional, en consonancia con el Tribunal Constitucional de España, como la función de solucionar los casos o conflictos que se susciten conforme a un procedimiento y por medio de sentencia que posea autoridad de cosa juzgada. A mayor abundamiento, hizo presente que en el caso español, los jueces no son libres para resolver los casos sino que han de hacerlo conforme al sistema de fuentes, tanto constitucionales como legales que el propio sistema establece.

Así, en este orden de ideas, dentro del campo de la función jurisdiccional está la autonomía del juez para interpretar y para resolver sobre las dudas que se susciten en materia contractual. Por tal motivo, constitucionalizarlo implica necesariamente pasar por alto tal autonomía propia de la función jurisdiccional, la que tradicionalmente han poseído los jueces dentro de nuestro derecho. No hay que olvidar que la norma señala que “siempre primará la que establezca la condición más benigna para el consumidor.”. Esto último presupone pasar por alto los derechos desde el punto de vista constitucional que también poseen otros actores dentro del mismo sistema.

En su parecer, tal norma introduce un cambio en la historia constitucional del país en cuanto a cómo se ha entendido la jurisdicción. Cambio, por lo demás, de enormes implicancias.

Básicamente, entendemos que un estado de derecho presupone que la Constitución define las pautas; el legislador hace la ley, y los jueces, con autonomía e imparcialidad, resuelven los casos que conocen.

- En segundo término, y en relación a la segunda parte de la norma objetiva de valor indicó que ambos proyectos de reforma constitucional contienen proposiciones relativamente semejantes.

El énfasis del proyecto de los Honorables Senadores señores Espina, y del ex Senador señor Chadwick, García, Tuma y Zaldívar es más comprensivo en torno a la protección de los derechos del consumidor; la libre elección de los bienes; información suficiente; la no

discriminación y a la reparación de los daños, todo ello en conformidad a la ley. Resaltó que tales objetivos cubren la totalidad del espectro de lo que persigue proteger y, en ese sentido, es completa.

Sin embargo, el segundo proyecto, de los Honorables Senadores señora Allende y señores De Urresti, Larraín, Araya y Montes presupone una intensidad bastante más fuerte en el rol del Estado al prescribir que el deber del Estado no solo ha de consistir en fomentar, como dice el otro proyecto, sino que también en proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores.

Ello abre una situación compleja entre el recurso de protección y los tribunales competentes en materia de derecho de los consumidores. Es así porque existirían dos tipos de jurisdicciones que podrían conocer las cuestiones relativas a los derechos del consumidor. Esto introduce una cierta inestabilidad y discusión sobre el particular que le parece nociva. En la actualidad, el sistema de protección y de garantía que ofrece la ley del consumidor parece ser más fuerte y menos complejo que atribuirlo al recurso de protección.

_____

El señor **Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Pizarro,** agradeció a los profesores por sus intervenciones y ofreció el uso de la palabra.

El **Honorable Senador señor Tuma** agradeció las brillantes exposiciones de los profesores Avilés y Gómez, y destacó la experiencia y especialidad de ambos constitucionalistas. Asimismo, valoró la orientación que realizan, condición fundamental para la aprobación de un buen proyecto, que, por sobre todo, cumpla con los objetivos buscados, que es garantizar de mejor manera los derechos de los consumidores.

En tal sentido, la tipificación que contempla el proyecto del cual es autor, junto con otros señores parlamentarios, está dada en función del carácter específico de quien cumple la condición previa de ser precisamente un consumidor. En otras palabras, no responde al hecho de ser persona sino por la condición particular de ser consumidor.

Hizo notar que la limitación que impone la Constitución a las mociones de parlamentarios le impide garantizar de una mejor manera los derechos de los consumidores, porque hubiese querido que el proyecto de reforma constitucional no sólo estableciera que el deber del Estado de garantizar los derechos de los consumidores, sino que se creara un defensor de los derechos de los consumidores.

En su parecer, si no se logra articular un mecanismo que garantice los derechos consagrados por la Constitución, podría ocurrir que el precepto resulte siendo nada más que una declaración de principios u de buenas intenciones, un precepto meramente declarativo.

Tanto en el caso de los consumidores, como en otros también, le preocupa especialmente la asimetría entre vendedor y consumidor, que permanece incluso después del acto de reclamo por parte del consumidor. Lo anteriormente expuesto se debe, en lo sustantivo, a que carece de herramientas para hacerlo. El proyecto de modificaciones a las funciones y facultades del Servicio Nacional del Consumidor podría lograr disminuir en algo la referida asimetría.

En su opinión, una reforma a la Constitución que realmente logre garantizar los derechos de los consumidores pasa por consagrar la figura del Defensor de los Derechos Ciudadanos, con la finalidad que los derechos no sean meras declaraciones sino que sean reales y exigibles. Pero ello no está dentro del ámbito de la iniciativa de los parlamentarios, salvo que contara con el patrocinio del Ejecutivo. ´

La experiencia de nuestro país nos indica que el recurso de protección no ha sido una herramienta eficaz. Más aún, habiendo sido violado los derechos fundamentales de las personas, los recursos no tuvieron la eficacia que se espera de ellos. La situación sería radicalmente distinta si el país contase con una institución del Estado que defienda el respeto y la aplicación efectiva de tales derechos.

La **Honorable Senadora señor Lily Pérez** agradeció la concurrencia de los dos profesores y los felicitó por sus exposiciones.

Luego, destacó que comparte la idea que inspira a ambos proyectos de reforma constitucional. No obstante lo anteriormente señalado, advierte sobre el riesgo de generar frustración dentro de la opinión pública y de la gente a la cual el proyecto propone proteger, al elevar a rango constitucional una norma de estas características y que no resulte ser más que letra muerta, toda vez que el N° 21 del artículo 19 está referido a la libertad económica y, en particular, de la obligación del Estado para garantizar que tal libertad sea respetada en su rol dentro de la economía. En este marco bien acotado, resulta difícil consagrar un derecho pro consumidor sin romper la armonía constitucional de la norma citada.

Por otra parte, respecto al fondo, cita la idea planteada por el profesor Gómez en el sentido que también hay derechos de rango constitucional, como son los derechos en materia de salud y de educación. Se pregunta qué ocurrirá si con la reforma se agrega el derecho pro consumidor, en el sentido de si tendrán todos ellos el mismo rango o existirá una valoración distinta entre ellos o dependiendo de la situación en que sean invocados. Parece obvio que no tienen la misma categoría, basados en la simple constatación que no son iguales, a pesar de compartir el rango de ser recogidos y consagrados por la Constitución como derechos fundamentales. En suma, su interés es levantar su inquietud sobre la complejidad de tratar proyectos de esta naturaleza, complejidad y efectos.

Reiteró que aplaude las motivaciones de los autores de ambos proyectos. Sin embargo, planteó que se cometería un error al elevar a rango constitucional una materia de la naturaleza que aborda toda vez que, en su parecer, lo único que se lograría sería generar una expectativa que, de no tener los efectos esperados, terminará creando gran frustración.

Citando al profesor Avilés, en el sentido que el contexto actual está marcado por un ambiente de desconfianza hacia la actividad pública, así como una desconexión entre los preceptos constitucionales y la realidad, este tipo de iniciativas es de aquellas que podrían crear un efecto *boomerang*, sin perjuicio de compartir su espíritu.

Adelantó que, en su opinión, de ser aprobada la idea de legislar, sería necesario introducir en el texto de los proyectos importantes modificaciones, tanto de forma como de fondo.

El **Honorable Senador señor Navarro** señaló que cada vez que se suscita un debate en una materia de rango constitucional, lo primero en que piensa es que la Constitución ha sido modificada reiteradamente. Agregó que una constitución monárquica, presidencialista o autoritaria, deja poco espacio para el poder ciudadano. La Constitución da cuenta del régimen presidencialista. Luego, cada vez que surge un planteamiento por introducir reformas que den lugar a una fuente de poder distinto, en el caso en debate, como consecuencia de reconocer y consagrar derechos, se provoca una colisión.

Destacó a los constitucionalistas, señalando que tiene sentido y rigor lo planteado por ambos. Sin embargo, dentro del contexto de una Constitución en la cual todo el poder reside en el Presidente de la República, y en la que el Parlamento tiene limitadas facultades, como todos lo saben, pensar en consagrar un derecho en favor de los consumidores es especial, porque la Constitución tiene elementos faltantes anteriores.

En su parecer la Constitución está agotada. No es la Constitución para un Chile del Siglo XXI. No es una Constitución que interprete a la mayoría ciudadana.

¿Cuál es el sentido de una constitución? Es un pacto social que regula la convivencia. En su parecer la Constitución tiene grandes limitantes, por lo que una norma de segunda o tercera generación, referida a la protección de los derechos de los Consumidores, queda disonante.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, considera legítimo el debate, que debiera estar presente también en la discusión de una nueva Constitución para un Chile moderno.

Piensa que en ésta y otras materias la institución que falta es la del *ombusman*.

Desde otra perspectiva, señaló que si hay derecho a emprender y desarrollar actividad económica, éste no puede ser jamás en contra de los ciudadanos. El mercado no equilibra, el mercado es cruel. No existe una relación de igualdad entre el productor y el consumidor, por lo que se requieren cambios profundos. Está probado que hay un abuso de los derechos colectivos, que también son individuales.

El **Honorable Senador Señor Jorge Pizarro** también agradeció la presencia y participación de los abogados.

Luego, formuló comentarios sobre la materia abordada.

En relación a una materia de procedimiento, hizo presente que la idea detrás de tratar conjuntamente ambos proyectos de reforma constitucional es converger en un solo texto.

En tal sentido, le parece razonable que ambos se complementen, sobre la base de las siguientes consideraciones:

-El proyecto de los Honorables Senadores señores de Espina, García, Tuma, Zaldívar y Chadwick (Boletín N° 7.563-07), plantea consagrar el deber del Estado de fomentar la protección de los derechos; establecer que no pueden ser discriminados esos consumidores, y, además considerar la reparación si es que se genera algún daño. Es decir, el proyecto contiene una definición teórica que es una señal pública potente.

-Por su parte, el proyecto de los Honorables Senadores señora Allende y señores Araya, De Urresti, Larraín y Montes (boletín N° 9.463) no plantea lo mismo que el proyecto anterior, sino que propone establecer el principio pro consumidor.

-Le parece más lógico apoyarse en el primer proyecto porque establece de manera más precisa cómo se puede garantizar y proteger los derechos de los consumidores.

En resumen, le parece que es posible refundir los dos textos y de mejorar la redacción final.

Luego, **el profesor Gómez** señaló compartir plenamente lo propuesto por el señor Presidente de la Comisión.

Al respecto indicó que los dos proyectos en discusión no son equivalentes, toda vez que mientras uno propone fomentar, el otro propone garantizar y proteger. Ambas son normas objetivas de valor. Ambas establecen un deber del Estado, es decir, una obligación del Estado frente a todas sus instituciones y organismos.

Efectivamente ambos proyectos pueden fusionarse para establecer una sola norma. Sería lógico hacerlo de ese

modo, permitiendo impulsar desde distintos ángulos tanto los derechos del consumidores; el derecho de acceso a los bienes; los derechos frente al daño, y fomentar la educación y la salud.

Advierte que el énfasis de proteger y garantizar parece un énfasis extraordinariamente fuerte, toda vez que ello supone que siempre y bajo cualquier circunstancia puede generarse una promesa incumplida, como lo señaló la Honorable Senadora señora Pérez.

A mayor abundamiento, presupone poner toda la estructura del Estado en favor del derecho del consumidor. En este sentido comparte lo que ha dicho el Senador Tuma, perfectamente sería posible impulsar en Chile un sistema de protección más sofisticado de lo que hoy día tenemos, a través del *ombusman* o defensor del pueblo.

Sobre esto último, destacó que en los países Nórdicos el *ombusman* no sólo defiende los derechos del consumidor, sino que también defienden los derechos de los usuarios y de los beneficiarios. En otros términos, protege al ciudadano que no es solo consumidor, sino que se relaciona con el Estado.

Naturalmente el *ombusman* sería la opción correcta, pero mientras tanto corresponde fortalecer la ley y las instituciones que establecen el derecho al consumidor actualmente. No hay que consagrar una norma constitucional que lo único que hará será impedir los juegos democráticos que se requieren y va a introducir objeciones desde el punto de vista de minorías.

Finalizado el debate, la Comisión aprobó el proyecto en general, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Pérez y señores Navarro, Pizarro y Tuma. (Unanimidad, 4x0).

Luego, y con la misma votación, adoptó los siguientes acuerdos:

1.- Elaborar un texto que refunda ambas iniciativas, en la idea de consagrar en la Constitución el deber del Estado de resguardar y garantizar los derechos de los consumidores

2.- Solicitar a la solicitar a la Biblioteca del Congreso Nacional que estudie las dos mociones, el derecho comparado en la materia y proponga a la Comisión un texto refundido sobre el particular.

3.- A proposición de la Honorable Senadora señora Pérez, invitar al profesor señor Richard Tepper.

En sesión de 29 de septiembre, la Comisión escuchó, en primer término, al **profesor de derecho constitucional señor Richard Tepper,** quien realizó un análisis de los proyectos de reforma constitucional que consagran la protección al consumidor

En primer término hizo presente que ambos proyectos de reforma constitucional le generan sensaciones encontradas, lo que desarrollará más adelante durante en su exposición, pero adelantó que detecta problemas en ambos.

Previo al análisis de cada iniciativa, hizo un breve relato sobre la situación actual en materia de normas constitucionales económicas.

En efecto, destacó que nuestra Constitución, a diferencia de la mayoría de las constituciones de los demás países del mundo, no tiene un capítulo dedicado especialmente a la materia económica, sino que, por el contrario, contiene normas dispersas, como la regulación del Banco Central, la consagración de ciertos derechos fundamentales, lo que es conocido como el principio de subsidiaridad, o incluso la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República respecto de proyectos que importen gastos.

En este orden de materias, destacó que dentro de la constitución económica es posible distinguir dos grupos de normas que tienen una importancia relevante, en cuanto constituyen normas básicas de nuestro sistema económico: en primer lugar, la regulación de la propiedad, y, en segundo lugar, la norma a la cual aluden los proyectos en debate, es decir la contenida en el N° 21 del artículo 19.

Estimó necesario tener presente que el citado artículo 19 N° 21 regula en su inciso primero lo que se ha denominado libertad económica. Pese a que la Constitución indica que se trata de un derecho a desarrollar cualquier actividad económica, doctrinalmente no es un derecho sino que una libertad, en cuanto campo de abstención del Estado frente al particular para que éste ejerza su actividad en el mercado.

Por su parte, el párrafo o inciso segundo, establece la denominada Regla del Estado Empresario. Es decir, ¿qué necesita el Estado para participar en la economía? Una ley de quórum calificado que lo autorice. Luego, el Estado deberá regirse para estos efectos por la legislación común aplicable a los particulares, salvo que otra ley de quórum calificado lo exima de aquélla.

Entrando en materia referida a la protección del consumidor, destacó su importancia y señaló que debe serlo tanto económica como jurídicamente, por diversas consideraciones, como las siguientes:

-Eficiencia económica. La protección del consumidor soluciona ciertas asimetrías de información existentes en el mercado, en el cual el proveedor siempre tendrá más información sobre el

producto y sobre el precio que el consumidor.

-Un motivo de justicia. La protección del consumidor es la protección de la parte más débil de una relación contractual.

–Un beneficio social. La redistribución de la riqueza. Compartido con la libre competencia. Logran una distribución más justa de la riqueza en el sentido que los recursos que no deben ser traspasados al empresario –proveedor- terminan en las manos del consumidor. Evita el intercambio injusto, en el sentido que el precio no sea más alto del que debe ser o que el producto entregado no sea el que corresponde. Dicho así, la protección del consumidor cumple un rol clave dentro de la distribución final de la riqueza dentro de la sociedad.

No obstante lo anteriormente señalado, planteó si la protección y defensa del consumidor, por más importante que esta sea, debe ser consagrada a nivel constitucional. ¿Debe ser una garantía a este nivel?

Tal interrogante es procedente por distintas consideraciones. En primer término, la Constitución supuestamente consagra el acuerdo mínimo político y jurídico. Luego, cabe preguntarse si es la protección parte de tal acuerdo político y jurídico básico de una sociedad. Adelantó no tener una respuesta definitiva al respecto, sin perjuicio de lo cual, en primer término, no le parece que así sea.

Agregó que toda vez que la Constitución no cuenta con un capítulo sobre normas económicas, la única posibilidad de consagrar la protección del consumidor es dentro del capítulo sobre derechos fundamentales. Pero cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿Es posible hacer una analogía entre la protección al consumidor con los demás derechos constitucionales fundamentales? ¿Es tan importante como el derecho a la vida, el derecho a la propiedad, la libertad económica, la equidad tributaria, entre otros? Estima que si estamos en el campo de los derechos fundamentales es algo contradictorio incluir dentro de éstos la protección al consumidor.

-En tercer lugar, señaló que la preocupación que más lo afecta es que podrían formularse cuestionamientos sobre la operatividad real de la norma. Los principales problemas en materia de consumidor en Chile no están a nivel constitucional sino que están a nivel legal. Es decir, en la gráfica de la pirámide legal, los problemas se encuentran en la base y no arriba. En efecto, en materia legal no está consagrado un principio pro consumidor; las facultades del SERNAC están referidas principalmente a información y a educación, y no a fiscalización; tampoco están regulados adecuadamente los contratos de adhesión, por mencionar algunas situaciones. Reiteró que es a este nivel donde se encuentra el problema de la protección de los derechos de los consumidores y no a nivel constitucional. Por ello manifestó su preocupación en cuanto a que consagrar esto como una garantía constitucional no solucione en nada los problemas existentes.

Luego señaló que sí existen constituciones que consagran o contemplan entre sus normas la protección el consumidor. Anunció que se referirá a los siguientes tres modelos, que consideran lo mencionado de una manera distinta.

1.- La **Constitución española**. Contiene un capítulo de normas económicas. Consagra la protección al consumidor como parte de los deberes de los poderes públicos:

“1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.”.

2.- Constitución argentina.

En el primer inciso de la norma, establece ciertos derechos del consumidor: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.”.

Los incisos segundo y tercero, de un modo similar a la Constitución española, establecen un deber de las autoridades estatales, así como, también, definen las materias que deberán ser abordadas por la vía legislativa:

“Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”.

3.- **Constitución brasileña.**

Considera que es el modelo más interesante en esta materia.

Destacó que el artículo 170 adopta una técnica muy escasa en el ámbito constitucional, que en Chile no está considerada de modo alguno, cual es consagrar 9 principios sobre los cuales debe fundarse la economía.

“El orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de la Justicia Social, observando los siguientes principios:

1. soberanía nacional;
2. propiedad privada;
3. función social de la propiedad;
4. libre concurrencia;
5. defensa del consumidor;
6. defensa del medio ambiente;
7. reducción de las desigualdades regionales y sociales;
8. busca del pleno empleo;
9. tratamiento favorable para las empresas brasileñas de capital nacional de pequeño porte”.

En Chile se habla mucho de la existencia de un orden público económico, pero en su parecer, partiendo de las normas constitucionales vigentes, sobre el particular, no resulta posible sostener que realmente existe. No así en Brasil, país respecto del cual es posible sostener que cuenta con normas que establecen claramente un orden público económico, dentro de los cuales está precisamente la defensa del consumidor.

Advierte que la Constitución de Brasil no va más allá, sólo consagra la defensa del consumidor, quedando finalmente a criterio de los tribunales de justicia determinar su real sentido y alcance.

A continuación, formuló observaciones y críticas particulares a cada uno de los proyectos de reforma constitucional.

-**Análisis particular del boletín N° 7563-07, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Espina, García, Tuma y Zaldívar y del ex Senador señor Chadwick.**

Establece un deber del Estado y lo ubica en el inciso primero del N° 21 del artículo 19 de la Constitución, que quedaría del siguiente tenor:

“21°. El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad

nacional, respetando las normas legales que la regulen. Es deber del Estado fomentar la protección de los derechos de los consumidores, la libre elección de los bienes y servicios, una información suficiente, veraz y oportuna, como su derecho a no ser discriminados arbitrariamente y a ser reparados de los daños sufridos, en conformidad a la ley.

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos calificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado.”.

Al respecto, el profesor señor Tepper señaló que esta proposición adolece de un problema de orden dogmático, en el sentido de incluir la norma en el artículo 19 N° 21, que no tiene relación alguna con la protección de los consumidores. Destacó que en la línea de una sistemática constitucional pura, la protección a los consumidores no puede estar consagrada en este numeral.

Para ejemplificar lo anterior, hizo presente que de aprobarse el proyecto la norma quedaría estructurada con el siguiente orden y contenido: en el primer inciso establecería qué particulares y de qué modo pueden actuar en el mercado; luego consagraría la protección al consumidor, materia que no tiene que ver con lo anterior, y, finalmente, consagra las circunstancias en las cuales el Estado puede desarrollar actividades empresariales o participar en ellas. Así, los consumidores quedan nadando entre dos normas cuyos sentidos y alcances son muy precisos. Además, no es del caso desestimar los efectos que ellos generaría toda vez que este numeral 21 del artículo 19 ha tenido variadas interpretaciones desde que se dictó la Constitución. Por lo tanto, resultaría peligroso, realizar cualquier modificación al mismo que no tenga que ver con el ámbito que regula.

A modo de ejemplo, el actual inciso primero que garantiza el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, es entendido como un derecho de los emprendedores en el mercado. Consagrar la protección a los consumidores en el mismo inciso, podría generar que la norma vigente sea interpretada de un modo distinto.

Frente a los problemas señalados, señaló que considera dos posibles soluciones:

-Llevarlo a un párrafo 3° del mismo numeral. De este modo no rompe la sistemática del actual artículo 19 N° 21.

-Moverlo hacia el numeral 22°, relativo a la no discriminación del Estado en materia económica. Esta solución le agrada más que la anterior, precisamente porque su contenido tiene relación con la materia de los proyectos, toda vez que la protección al consumidor por parte del Estado es una discriminación positiva, no arbitraria. En efecto, es discriminación positiva porque el Estado le da un trato distinto al consumidor, justificado en que es la parte más débil dentro de una relación contractual.

Por esta vía hay más armonía, toda vez que la Constitución garantiza la no discriminación; da ejemplos y establece reglas muy claras, y finalmente, consagra el derecho de protección al consumidor en el entendido que el Estado sí hace una excepción y lo discrimina positivamente, precisamente protegiéndolo.

-**Análisis particular del boletín N° 9463-03, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Allende y señores Araya, De Urresti, Larraín y Montes que incorpora en el numeral 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República el deber del Estado de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores y el principio pro consumidor.**

Señaló que este proyecto tiene problemas más serios que el anterior. Adelantó que, en su opinión, éste no debería ser aprobado.

En primer lugar, comparte con el otro proyecto el mismo problema de sistemática, motivo por el cual se remitió a lo que señaló al respecto.

En segundo lugar, el proyecto tiene problemas serios de redacción y de contenido.

“Establézcase el principio pro consumidor, como principio rector de la legislación nacional…”, como lo propone el encabezado, tiene problemas de interpretación porque admite al menos tres variantes distintas de interpretación:

a.- Que es un principio que estará por sobre la legislación, lo cual es una referencia innecesaria porque las normas constitucionales en su esencia rigen por sobre las normas legales;

b.- Si es principio rector de la legislación nacional, cabe preguntarse si se refiere a toda la legislación y no sólo a la legislación pro consumidor, lo cual también es innecesario toda vez que la Constitución no está solo sobre este tipo de legislación, sino que cualquier referencia que se haga al derecho del consumidor en la Constitución abarcaría estas dos posibilidades.

c.- Finalmente, si es principio rector de la legislación nacional, todas las normas legislativas quedarían sometidas al principio de interpretación de cualquier norma contractual o legal. Al igual que lo señalado en las letras a.- y b.- también es innecesario porque está contenido en lo que propone a continuación.

Luego, la frase “como principio rector de legislación nacional” es redundante, innecesaria y hasta contradictoria.

Respecto de lo sigue a continuación del encabezado recién analizado, afirmó que tiene deficiencias de redacción que

hacen difícil su comprensión. No consigue resolver la finalidad de una norma como la propuesta, estableciéndose que en la hermenéutica legal o contractual de los diferentes actos o convenciones que se suscriban o se verifiquen por consumidores, ya sea en el análisis de normas o cláusulas que merezcan dudas o problemas en su interpretación, siempre primará la que establezca la condición más benigna para el consumidor.

A mayor abundamiento se pregunta si la norma le impone al legislador el deber de tomar en cuenta la interpretación del principio al momento de legislar o si el juez siempre debe interpretar las normas sobre la base de un principio pro consumidor.

Dentro de este punto, señaló que el principio pro consumidor siempre se ha establecido como propio de la interpretación de los contratos, no como interpretación de las normas jurídicas.

Por tanto, en esta parte, lo propuesto por la norma sale de lo que tradicionalmente se ha entendido como principio pro consumidor en la legislación comparada. Además, luego de consagrar un principio en la Constitución, los actores jurídicos, entre ellos los jueces y los estudiosos del derecho, determinan qué principio jurídico está presente en aquél, por lo que requiere una redacción precisa y clara.

¿Es apropiado consagrar un principio pro consumidor a nivel constitucional? Estima que no es legítimo ni necesario consagrar un principio de interpretación contractual a nivel constitucional. Al contrario, parece mucho más útil consagrarlo a nivel legal, específicamente en la ley de protección de los derechos de los consumidores.

En otro orden de ideas, planteó que ambos proyectos tienen un problema común en relación a las acciones jurisdiccionales, de orden práctico y de enorme relevancia, toda vez que de aprobarse los textos propuestos sin modificaciones, es posible que frente a una infracción del derecho del consumidor, haya una triple concurrencia de acciones.

En efecto, la ley ya consagra las acciones de la ley del consumidor. Sin embargo el artículo 19 N° 21 por su parte está protegido por otras dos acciones: las de protección y la de amparo económico. El recurso de protección ha sido catalogado como una acción cautelar, ofreciendo protección rápida y eficaz frente a cualquier vulneración de los derechos constitucionales para los cuales está considerado. El recurso de protección protege el artículo 19 N° 21 de manera íntegra. Luego, la aprobación de los proyectos requiere una modificación al artículo 20, que contempla el recurso de protección. Finalmente, la acción de amparo económico que originalmente busca únicamente proteger al particular de una intervención del Estado en el campo empresarial que esté autorizada por una ley de quórum calificado. El problema que se ha suscitado es que la ley que consagra el amparo económico se refiere a la totalidad del artículo 19 N° 21, y la Corte Suprema ha sido vacilante respecto al sentido y alcance de tal recurso, en el sentido si sólo protege solamente la regla del Estado empresario, contenida en el inciso segundo, o también la libertad económica,

establecida en el inciso primero. Si a lo anteriormente expuesto, se agrega una cláusula de protección al consumidor, no le extrañaría que la interpretación de la Corte Suprema pueda variar en cuanto a si la citada acción también cubre esta nueva garantía.

Agregó que, en este punto del debate, es necesario tomar una decisión, en el sentido de si se quiere consagrar la protección de los derechos de los consumidores a nivel constitucional, como una cláusula garantía constitucional, es necesario adoptar una decisión política entre las siguientes dos alternativas:

¿Derecho constitucional con acción asociada o deber del Estado consagrado como derecho?

Como conclusiones a su exposición destacó lo siguiente:

1) La norma que se pretende modificar es una de las de más alta importancia dentro de las normas económicas del país.

2) La protección al consumidor es una herramienta fundamental, pero es dudosa la utilidad e idoneidad de su consagración constitucional.

3) Ha sido consagrada en otras constituciones, pero con distintos modelos de redacción.

4) Ambos proyectos tienen ciertos problemas particulares que es necesario atender en su discusión.

5) Además, presentan un problema conjunto: pueden generar un entramado de acciones legales y constitucionales que podría conspirar contra el fin buscado.

_____

A continuación, la Comisión escuchó al **señor James Wilkins, profesional de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, BCN,** quien presentó el trabajo realizado por él, a petición de la Comisión, denominado "**PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL CONSUMIDOR: LEGISLACIÓN COMPARADA Y PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL".**

RESEÑA DEL TRABAJO.

"Se reconocen al menos dos propósitos que motivan la incorporación de los derechos de los gobernados a la preceptiva constitucional: a) definir derechos ya consagrados en el ordenamiento jurídico nacional a objeto de precisarlo, distinguiéndolo y diferenciándolo de otros derechos; b) delimitar el derecho en su extensión y ejercicio.

En el espacio iberoamericano, de diecinueve países, solo Chile y Uruguay carecen de un marco constitucional de protección de los derechos de los consumidores. Fuera del ámbito regional, en tanto, la situación es variada. Algunas legislaciones elevan la protección al consumidor a rango constitucional, como garantía, otros sólo la reconocen en estatutos especiales de rango legal.

Se encuentran actualmente en discusión en la Comisión de Economía del Senado dos iniciativas de Reforma Constitucional tendientes consagrar con esa jerarquía regulatoria la protección de los consumidores: Boletín Nº 7.563-7 y Boletín Nº 9463-3. Éstas proponen explicitar la protección al consumidor bajo la fórmula de garantía constitucional, lo que se podría traducir, entre otras, en las siguientes incidencias regulatorias:

-Se le otorgaría una protección a los consumidores de rango constitucional;

-Los derechos de los consumidores integrarían el catálogo de derechos fundamentales contenidos en la Constitución, obligando al Estado a promoverlos y protegerlos;

-Sus normas integrarían el marco regulatorio del Orden Público Económico, regulando y protegiendo a la parte económicamente más débil de la relación de consumo;

-De aprobarse alguna o ambas iniciativas, la interpretación del ordenamiento legal y reglamentario de protección al consumidor debería efectuarse desde la Constitución, de manera sistemática e integrando los principios constitucionales de protección al consumidor; y

-Ambas propuestas de reforma, buscan introducir modificaciones al artículo 19 Nº 21 de la Constitución, con lo que se le

proporcionaría a los derechos del consumidor protección jurisdiccional constitucional, a través del recurso de protección, del artículo 20 de la Constitución, y por medio del recurso de amparo económico, dispuesto en la Ley Nº 18.971.”.

DESARROLLO DEL TRABAJO.

“A solicitud de la Comisión de Economía del Senado, se revisa la consagración de la protección al consumidor a nivel constitucional. En primer lugar, se revisa el objeto que generalmente es tenido a la vista para elevar el establecimiento de ciertos principios, derechos y garantías a dicho nivel regulatorio. Luego, a título de muestra, se describe la situación de reconocimiento constitucional de derechos asociados a la protección al consumidor en la legislación de diez países, considerando tanto aquellos que expresamente consagran a nivel constitucional tales derechos, como aquellos que lo hacen a menor nivel.

Por último, también por petición de la Comisión de Economía del Senado, se analizan dos reformas constitucionales destinadas a elevar a rango constitucional la protección de los derechos de los consumidores, comentándolas tanto en sus aspectos sustantivos como adjetivos.

Siguiendo a **Silva Bascuñán**, son diversos los propósitos que motivan la incorporación de los derechos de los gobernados a la preceptiva constitucional, destacando, principalmente, dos[1]:

1. Definir el concepto del derecho.

Esto supone incorporar a la Carta fundamental aquellos derechos “que la comunidad estima indiscutiblemente considerados”, consagrados en el ordenamiento jurídico nacional con un tratamiento que permite definir su concepto con una precisión que pueda distinguirlo y diferenciarlo de otros derechos. De acuerdo al citado autor, su inclusión en la Constitución “contribuye a ilustrar a la ciudadanía en el conocimiento y respeto de la afirmación formulada al referirse a la facultad que indica”;

2.- Delimitar el derecho en su extensión y ejercicio.

Este objetivo implica la enunciación y definición en la Carta Fundamental, pero no sólo para admitir y asegurar tales derechos, sino para delimitarlos en su extensión o ejercicio, pues a juicio de este autor, “nadie podría razonablemente pretender derechos y libertades que no admitieran otras vallas que el capricho de quien fuere su titular y esté en condiciones de invocarlos y hacerlos valer”.

[1]Silva Bascuñán, A., “De los derechos y deberes constitucionales”, Tomo XI. Editorial Jurídica de Chile. Santiago 2006. pág. 36.

Cabe señalar que, desde el punto de vista de la eficacia, la Constitución, al consagrar un derecho, no sólo lo define, fijando su contenido, o lo delimita o restringe, sino que simultáneamente establece los recursos disponibles para quienes gozan del reconocimiento de tales seguridades, y que buscan obtener que a través de su ejercicio "resulten prácticamente efectivas[2]".

Conforme al **Atlas Iberoamericano de Protección al Consumidor[3],** de los diecinueve países iberoamericanos, solo Chile y Uruguay carecen de un marco constitucional de protección de los derechos de los consumidores. Los demás países consideran en sus respectivos estatutos constitucionales, con mayor o menor intensidad de desarrollo y con diversos contenidos, normas que consagran derechos, principios, inviolabilidades o seguridades relativas a la protección al consumidor.

Fuera del ámbito regional, la situación es variada: allí donde algunas legislaciones elevan la protección al consumidor a rango constitucional, como garantía, otras sólo la reconocen en estatutos especiales de rango legal, en ambos casos, sin perjuicio de las delegaciones a normas de jerarquía legal y/o reglamentaria para el desarrollo regulatorio de la institución.

Para **Javier López Camargo**[4], el reconocimiento constitucional de derechos de protección de los consumidores permite materializar la igualdad y restablecer el equilibrio de las relaciones entre empresas y consumidores, en especial en una economía de mercado que se limita a aplicar los principios de la economía clásica, como autonomía de la voluntad.

Según el citado autor[5], muchas legislaciones han consagrado en sus constituciones, preceptos, valores y principios que dan sustento a la protección de los consumidores, "convirtiendo en una realidad jurídica lo que ya era una realidad socio-económica". Tal medida –continúa López Camargo- actúa como "idea motriz de una serie de acciones de política legislativa".

Sin perjuicio de lo anterior, han influido en la consagración constitucional del derecho de los consumidores documentos de organismos supranacionales referidos a la protección de los consumidores, estos son, la Carta de Protección de los Consumidores, aprobado por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en 1973, el Informe publicado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1972 sobre la política de protección a los consumidores en los Estados miembros de dicha organización, y la Resolución del Consejo de Ministros de la entonces Comunidad Económica Europea de abril de 1975, denominado

---

[2] Ibidem. pág. 39.

[3] Disponible en: http://bcn.cl/1mvvh (Agosto, 2014).

[4] "Derechos del Consumidor: Consagración Constitucional en Latinoamérica". En: Revista Mercatoria, volumen 2, número 2 (2003), Colombia. Pág. 3. Disponible en: http://www.emercatoria.edu.co/paginas/volumen2/pdf02/derechos.pdf (Agosto, 2014).

[5] Ibidem.

"Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información a los consumidores[6].

En **Argentina** la legislación protectora del consumidor tiene una consagración constitucional[7], que reconoce en calidad de garantía el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Además, obliga a las autoridades a proveer protección a esos derechos, a educar para el consumo, entre otros mandatos explícitos[8].

A nivel legal, el principal cuerpo normativo sobre protección de los consumidores lo constituye la Ley Nº 24.240, de Defensa del Consumidor[9], que norma, entre otros aspectos, la información al consumidor, la protección a la salud de los consumidores, las condiciones de contratación; la responsabilidad de los proveedores; las cláusulas abusivas; y las asociaciones de consumidores.

En **España** la protección a los consumidores también se encuentra garantizada a nivel constitucional, específicamente en el Capítulo III del Título I, "De los Principios rectores de la política social y económica", que trata sobre los derechos y deberes Fundamentales". Al efecto, la Constitución Española ordena a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. A su vez, los mandata a promover la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentando sus organizaciones y oyendo a éstas en las cuestiones que puedan afectar a los primeros.

A nivel legal, el tratamiento de la materia en análisis se desarrolla en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios[10], la que establece el marco de derechos y obligaciones en la materia.

En **Suiza**, desde el año 2000 la protección del consumidor forma parte de la Constitución[11]. El artículo 97 dispone el deber de la Confederación de tomar medidas destinadas a proteger a los

---

[6] Congreso de los Diputados. Constitución española: Sinopsis artículo 51. Disponible en: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=51&tipo=2 (Agosto, 2014).

[7] LÓPEZ Camargo, Javier. *Op. cit.* Pág. 4.

[7] Artículo 42 de la Constirución Argentina.

[8] Constitución disponible en: http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo2.php (Agosto, 2014).

[9] Ley disponible en: http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm (Agosto, 2014).

[10] Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg1-2007.html (Agosto, 2014).

[11] Constitución disponible en: http://www.admin.ch/org/polit/00083/?lang=en&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1ad1IZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJ (Agosto, 2014).

consumidores; así como de elaborar la normativa sobre las vías jurídicas abiertas para las asociaciones de consumidores. De la misma manera, obliga a los cantones a prever un procedimiento de conciliación o bien un procedimiento judicial simple y rápido para ciertos litigios.

A nivel legal, desde el año 1992, en Suiza se encuentra vigente la Ley de la información de los consumidores[12], la que, como su nombre lo indica, tiene como finalidad principal la información objetiva de éstos, mediante el establecimiento de un catálogo de obligaciones y derechos, así como de normas relativas al apoyo financiero a las organizaciones de consumidores.

En **Colombia**, el Título II de la Constitución Política[13], relativo a "Los Derechos, Garantías y Deberes", dispone de un capítulo relativo a "los derechos colectivos y del ambiente", el cual dispone de normas que consagran en este rango aspectos relativos a la protección al consumidor, y que se traducen en los siguientes mandatos:

-La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización;

-Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios; y

-El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

El Capítulo I de la Constitución Política de los **Estados Unidos Mexicanos**[14], que trata de los Derechos Humanos y sus Garantías, dispone en su artículo 28 que "la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses".

Esta misma norma regula precios y distribución de determinados productos considerados necesarios para la economía nacional o "el consumo popular".

El artículo 65 de la Constitución Política del **Perú**[15] establece como principio del "Régimen Económico Constitucional" que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, garantizando "el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su

[12] Ley disponible en: http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19900243/index.html (Agosto, 2014).
[13] Disponible en: http://bcn.cl/1m3ie (Agosto, 2014).
[14] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm (Agosto, 2014)
[15] Disponible en: http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html (Agosto, 2014)

disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población".

El Título II de la Constitución Política de **Brasil**[16], relativo a derechos y garantías fundamentales, reconoce como una de éstas la protección al consumidor. Específicamente, el numeral XXXII del Catálogo de derechos y garantías dispone que "el Estado, por medio de la ley, promoverá la defensa del consumidor".

Luego, en materia de orden público económico, denominado "Orden Económico y Financiero" (Título VII), se reconoce como principio de este, numero V) "la defensa del consumidor".

En el **derecho alemán** no existe una ley única de protección al consumidor, por lo que su regulación ha derivado en la consagración de normas puntuales en diversas textos legales. De éstos, destacan[17]:

-En el Código Civil las normas sobre protección a los consumidores en materia de compra de bienes de consumo, créditos de consumo, arriendo de inmuebles, entre otros aspectos;

-En el derecho público, la Ley de alimentos y de los objetos de uso cotidiano, la Ley de higiene de la carne y la Ley de los remedios médicos; y

-Desde el año 2008, la Ley de información del consumidor (*Verbraucherinformationsgesetz*)[18], que reconoce a toda persona el derecho de acceso a la información oficial sobre productos alimenticios y otros productos destinados al consumidor.

En **Estados Unidos de Norteamérica** (indistintamente EE.UU., en adelante) la protección de los derechos de los consumidores se encuentra consagrada tanto por normas de rango legal, federal, estatal como local. A ello se suman fuentes propias del origen de sistema legal (anglosajón) y que incluye las sentencias judiciales.

Las materias reguladas por estas normas cubren un amplio espectro material, e incluyen diversos aspectos relacionados con la actividad comercial, tales como la publicidad, las ventas y servicios, los fraudes, etc., pudiendo las normas estatales extenderse a otras prácticas comerciales no amparadas por la legislación federal, como las ventas puerta a puerta o las cobranzas abusivas.

La legislación federal[19] sobre la materia se encuentra dispersa en múltiples cuerpos normativos, siendo los principales

[16] Disponible en: https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox (Agosto, 2014).
[17] Más información disponible en Uni Protokolle: http://www.uni-protokolle.de/Lexikon/Verbraucherschutz.html (Agosto, 2014).
[18] Ley disponible en: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Rechtsgrundlagen/V/Verbraucherinformationsgesetz.html (Agosto, 2014).
[19] Webel Baird y otros. Financial Regulatory Reform and the 111th Congress. Congressional Research Service. Washington. 2010. Pág. 13. Disponible en: http://assets.opencrs.com/rpts/R40975_20100601.pdf (Agosto, 2014).

los siguientes:

Por su parte, las agencias gubernamentales también regulan diversos aspectos contenidos en la legislación del consumidor. Entre estas agencias se encuentran la Comisión de Seguridad de los Productos de los Consumidores (*Consumer Product Safety Commission*) y la Junta de Protección Financiera de los Consumidores (*Consumer Financial Protection Board*)[20]. Todas las reglas y regulaciones dictadas por estos organismos están incluidas en el Código Federal de Regulaciones (*Code of Federal Regulations - CFR*).

Por otra parte, a nivel estatal, todos los estados poseen normas de protección al consumidor que prohíben prácticas engañosas y desleales. Estas leyes, conocidas comúnmente como "estatutos de prácticas desleales y engañosas" (*Unfair and Deceptive Acts and Practices – UDAP*), proporcionan protecciones básicas o mínimas para los consumidores respecto a prácticas abusivas de la industria y el comercio[21].

En **Francia** el derecho de los consumidores no reconoce consagración constitucional, sino sólo a nivel legal. En este nivel regulatorio, el desarrollo de la materia se concentra en el Código del Consumo[22], el cual tiene por objeto exclusivo recoger toda la normativa de protección al consumidor.

Dividido en libros, este código trata, entre otras materias: la obligación de información a los consumidores; las prácticas comerciales reglamentadas (publicidad) y las prácticas comerciales ilícitas; las condiciones generales de los contratos; la calidad de los productos y de los servicios; y la protección contra el endeudamiento.

———————

Se discuten actualmente en la Comisión de Economía del Senado dos iniciativas de Reforma Constitucional tendientes a consagrar, con esa jerarquía regulatoria, la protección de los consumidores. Se trata de los boletines Nº 7.563-7 y Nº 9.463-3[23].

De acuerdo a los fundamentos de ambas iniciativas, el marco constitucional vigente carecería de referentes normativos jerárquicos que aseguren y garanticen la protección del consumidor, especialmente en los ámbitos referidos a salud y seguridad en el consumo, libre elección de los bienes y servicios, información suficiente, veraz y oportuna, no discriminación en el consumo, derecho a reparación, educación,

[20] Georgetown Law Library. Consumer Law. Disponible en: http://www.law.georgetown.edu/library/research/guides/consumerlaw.cfm (Agosto, 2014).

[21] Carter, Carolyn L. Consumer protection in the states. A 50-State Report on Unfair and Deceptive Acts and Practices Statutes. National Consumer Law Center Inc. Boston. Febrero, 2009. Disponible en: http://www.nclc.org/images/pdf/pr-reports/report-udap-50-states.pdf (Agosto, 2014).

[22] Code de la consommation (Version consolidée au 25 mai 2013). Disponible en: http://bcn.cl/1cp5i (Agosto, 2014), Una traducción al castellano del Code en Légifrance, de 2006, se encuentra también disponible en este sitio: Francia. Código del consumo (legislación, decretos) - Texto resultante, en último lugar, de la ordenanza nº 2006-346 de 23 de marzo de 2006. Disponible en: http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1972/13775/version/2/file/Code_48.pdf (Agosto, 2014).

[23] Disponible en: http://bcn.cl/1mwbw y http://bcn.cl/1mwby (Agosto, 2014).

la salud y la seguridad en el consumo de bienes o servicios, y en el reconocimiento y fortalecimiento de las asociaciones de consumidores.

A nivel constitucional no existiría un reconocimiento expreso de la protección del consumidor y la definición de su contenido. Sin embargo, Ricardo Sandoval sostiene la existencia de un reconocimiento implícito de los derechos de los consumidores, entre otras, en las siguientes normas constitucionales[24]: libertad para adquirir toda clase de bienes, consagrada en el artículo 19 Nº 23; principio de no discriminación arbitraria del artículo 19 Nº 22; igualdad de las personas, del artículo 19 Nº 2; derecho a la protección de la salud, del artículo 19 Nº 9; y el derecho de asociación del artículo 19 Nº 15.

Las dos iniciativas de reforma constitucional proponen explicitar la protección al consumidor bajo la fórmula de garantía constitucional, lo que se traduciría, entre otras, en las siguientes incidencias regulatorias:

-Se le otorgaría una protección a los consumidores de rango constitucional;

-Los derechos de los consumidores integrarían el catálogo de derechos fundamentales contenidos en la Constitución, obligando al Estado a promoverlos y protegerlos;

-Sus normas integrarían el marco regulatorio del llamado Orden Público Económico, regulando y protegiendo a la parte económicamente más débil de la relación de consumo;

-De aprobarse alguna o ambas iniciativas, la interpretación del ordenamiento legal y reglamentario de protección al consumidor debería efectuarse desde la Constitución, de manera sistemática e integrando los principios constitucionales de protección al consumidor;

-Ambas propuestas de reforma buscan introducir modificaciones al artículo 19 Nº 21 de la Constitución, con lo que se le proporcionaría a los derechos del consumidor protección jurisdiccional constitucional, a través del recurso de protección, del artículo 20 de la Constitución, y por medio del recurso de amparo económico, dispuesto en la Ley Nº 18.971.

1.- Boletín Nº 7.563, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Espina, García, Tuma y Zaldívar y del ex

[24] Rodríguez Arias, P., “Derechos y responsabilidades en el consumo”. Asociación Juvenil de Consumidores y Usuarios. Hualpén 2013. Impreso en Trama Impresores. Hualpén Chile. Pág. 83.

Senador señor Chadwick.

En su parte dispositiva de este proyecto[25] propone agregar la siguiente frase al final del inciso primero del numeral 21 del artículo 19:

"Es deber del Estado fomentar la protección de los derechos de los consumidores, la libre elección de los bienes y servicios, una información suficiente, veraz y oportuna, como su derecho a no ser discriminados arbitrariamente y a ser reparados de los daños sufridos, en conformidad a la ley."

Considerando que los derechos fundamentales, como bien lo señala la iniciativa, tienen una doble dimensión: una de carácter subjetiva, que se materializa en la consagración de derechos individuales; y una objetiva, en cuanto "reflejo de los valores superiores de un ordenamiento y cuya manifestación debe darse sobre toda la normativa constitucional", la propuesta contenida en esta iniciativa satisface este segundo aspecto, pues supone el reconocimiento de una garantía programática del Estado, que se traduce en el deber de éste de fomentar la protección de los derechos de los consumidores", en general, y de fomentar, en particular, aspectos específicos referidos a éstos, como son, el derecho a libre elección, el derecho a información, derecho a no ser discriminado arbitrariamente, y el derecho a reparación.

Esta propuesta, en definitiva, cumple con el objetivo descrito por Silva Bascuñán, de incorporar a la Carta fundamental un derecho ya consagrado en el ordenamiento jurídico nacional con un tratamiento que permite definir su concepto con una precisión que lo distingue y diferencia de otros derechos. Su inclusión, por tanto, busca contribuir a ilustrar a la ciudadanía en el conocimiento y respeto de los principios asociados a dicho derecho, generando el deber del estado de ajustar su actuar a éste.

Lo anterior se deduce del hecho de que la propuesta genera un deber, sin reconocer expresamente el derecho. El sujeto pasivo del deber es el Estado, y el objeto del mismo es "fomentar". De acuerdo a su redacción, dicho fomento debe ejercerse, en primer lugar sobre "la protección de los derechos de los consumidores". Luego, dicho fomento, debe ejercerse, también, sobre un catálogo de derechos que individualiza".

Sin embargo, la redacción de esta iniciativa puede resultar confusa cuando trata separadamente la protección de los derechos de los consumidores y el citado catálogo, siendo que estos últimos son los derechos que dan contenido a "los derechos de los consumidores". Tal redundancia puede significar una errónea interpretación, que excluya del deber del Estado la protección de algún derecho del consumidor, no incorporado en el citado catálogo.

[25] Iniciativa de los senadores o ex senadores: Andrés Chadwick Piñera; Alberto Espina Otero; José García Ruminot; Eugenio Tuma Zedán; Andrés Zaldívar Larraín.

En cuanto a la técnica legislativa, su ubicación, dentro de la garantía del 19 número 21, “derecho a desarrollar cualquier actividad económica” produce el efecto de que frente a infracciones al deber de fomento, los afectados puedan recurrir de protección y/o de amparo económico. Lo anterior, podría suponer judicializar por esta vía conflictos relacionados al consumo, acciones que se sumarían a las de nivel legal ya existentes en la Ley Nº 19.496.

2.- Boletín Nº 9.463, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Allende y señores Araya, De Urresti, Larraín y Montes que incorpora en el numeral 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República el deber del Estado de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores y el principio pro consumidor

En su parte dispositiva de este proyecto de ley[26], esta iniciativa propone agregar los siguientes incisos segundo y tercero nuevos al numeral 21 del artículo 19, pasando los actuales segundo y tercero a ser cuarto y quinto, respectivamente:

“Establézcase el principio pro consumidor, como principio rector de la legislación nacional, estableciéndose que en la hermenéutica legal o contractual de los diferentes actos o convenciones que se suscriban o se verifiquen por consumidores, ya sea en el análisis de normas o cláusulas que merezcan dudas o problemas en su interpretación, siempre primará la que establezca la condición más benigna para el consumidor.

Establézcase además, que es deber del Estado y sus instituciones proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores, ya sea en forma individual o colectiva, fomentando la educación, la salud y la seguridad en el consumo de bienes o servicios, así como el reconocimiento y fortalecimiento de las asociaciones de consumidores que se creen para tales efectos".

La propuesta, en el primer inciso, propone establecer en la Constitución el principio pro consumidor como elemento rector de la legislación nacional, ordenando, acto seguido, su primacía en el ámbito de la hermenéutica legal y contractual.

Esta parte de la propuesta lo que hace es explicitar los efectos legales propios al reconocimiento a nivel constitucional de un principio o derecho. Es decir, desarrolla la incidencia jurídica que por su sólo reconocimiento constitucional tendría el derecho o principio asociado a la protección de los consumidores, ya descritos: jerarquía e interpretación. Por lo anterior, bastaría con reconocer el derecho para que el efecto descrito en el inciso propuesto se produzca.

En lo que se refiere al segundo inciso propuesto,

[26] Iniciativa de los senadores: Isabel Allende Bussi; Pedro Araya Guerrero; Alfonso De Urresti Longton; Hernán Larraín Fernández; Carlos Montes Cisternas.

la iniciativa establece, respecto del Estado, dos deberes: a) de reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores; y b) de fomentar un catálogo de derechos asociados a la protección de los consumidores (educación, salud y la seguridad en el consumo; y reconocimiento y fortalecimiento de las asociaciones de consumidores).

En cuanto al deber del Estado de “reconocer y garantizar”, cabe señalar que tal deber nace de la sola consagración del derecho en la Constitución. En otras palabras, la sola consagración del derecho en su calidad de “fundamental” hace nacer para el Estado el deber de reconocerlo y garantizarlo.

El deber de fomento, al circunscribirse a determinados derechos asociados a la protección de los consumidores, al igual que la otra iniciativa de reforma revisada, puede implicar en su aplicación una eventual exclusión del deber de fomento a la protección de algún derecho del consumidor no considerado expresamente, o un énfasis mayor a los primeros por sobre los segundos.

En cuanto a la técnica legislativa, y al igual que la iniciativa anterior, la ubicación de los principios y garantías en el artículo 19 número 21, produciría el efecto de facultar a toda persona para recurrir de protección y/o de amparo económico, sin perjuicio que a nivel legal se reconocen medios especiales, específicos y formales de reclamo (Ley Nº 19.496).”.

_____

En sesión de 1 de octubre la Comisión conoció nuevamente el parecer del **profesor señor Víctor Manuel Avilés,** solicitado por especial encargo del Honorable Senador señor Espina.

En esta oportunidad, la Comisión tuvo a la vista un documento remitido por el profesor del siguiente tenor:

"1. Como se manifestó en la Comisión de Economía, quien suscribe esta nota es partidario de la incorporación de los derechos de los consumidores a nivel constitucional, bajo las siguientes consideraciones: i) el alcance de los mismos debe poder ser determinado legalmente y no fosilizarse a nivel constitucional. Ello, por cuanto las condiciones cambiantes de tiempo en tiempo, así como la expresión de las mayorías, hacen necesario que se pueda ampliar o incluso restringir el alcance de los derechos de los consumidores; ii) dado que la expresión "derechos de los consumidores" es indeterminada, su consagración constitucional como tal puede contribuir a afectar otros derechos y libertades constitucionales, sin un correlato claro en la seguridad jurídica. Por ello, la definición de su alcance debe realizarla el legislador, de tiempo en tiempo; iii) por su parte, dada su naturaleza difusa, estos derechos no tienen la misma condición que los derechos y garantías contenidos en la mayoría de los numerales del artículo 19. Por lo mismo, su consagración constitucional debe traducirse simplemente en un mandato al Estado y, en particular, al legislador, de propender a su definición, promoción y resguardo, y; iv) como consecuencia de todo lo anterior, no creemos que por su naturaleza estos nuevos derechos puedan ser objeto de una acción de emergencia como el denominado recurso de protección. De lo contrario, serían los jueces quienes determinarían el alcance de políticas públicas.

2. Atendido lo anterior, sugerimos que se incorpore el siguiente texto, como inciso segundo del numeral 21 del artículo 19, pasando el actual inciso segundo a ser inciso tercero: "Es deber del Estado resguardar los derechos de los consumidores que indique la ley. Dicha ley deberá promover la educación de los consumidores para un consumo responsable y la elección libre e informada de los bienes y servicios, así como facilitar el acceso a procedimientos eficaces para el ejercicio de los derechos que en ella se consagren".

3. Consecuentemente, deberá modificarse el artículo 20, en cuanto a incorporar a continuación de la expresión "21°, seguida de una coma, la expresión "con excepción de lo dispuesto en el inciso segundo,".

4. En nuestra opinión, la ubicación propuesta para esta norma es la que mejor se encuadra en la actual Constitución Política de la República, toda vez que en el mismo numeral, junto con consagrar la libertad de empresa, se establece la obligación de respetar las normas legales que regulen la actividad. Como consecuencia de ello, se entiende como razonable que se establezca en este punto un deber del Estado de consagrar legalmente los derechos de los consumidores, pues los mismos podrían implicar una limitación a la forma de ejercer la libertad de comercio. No obstante ello, siguiendo el modelo de la Constitución española, la norma

propuesta sería, más que un derecho, una directriz o principio que debe guiar la actividad del Estado.”.

_____

Luego, el señor Presidente de la Comisión, **Honorable Senador señor Pizarro,** ofreció el uso de la palabra.

El **Honorable Senador señor Eugenio Tuma**, consultó sobre los efectos que tendrá en la defensa de los derechos de los consumidores una norma como la propuesta.

El **Honorable Senador señor Jorge Pizarro** recordó que la Comisión acordó consagrar en la Constitución el deber del Estado de resguardar y garantizar los derechos de los consumidores. Agregó que respecto de cuáles son éstos, la norma propone que sean aquéllos que establece la ley. Ese es el sentido de la segunda parte de la disposición, la que textualmente señala: “Dicha ley deberá promover la educación de los consumidores para un consumo responsable y la elección libre e informada de los bienes y servicios, así como facilitar el acceso a procedimientos eficaces para el ejercicio de los derechos que en ella se consagren.”.

Destacó la pertinencia y el equilibrio interno del mandato constitucional, el que, en primer término, consagra el deber del Estado en relación al resguardo y garantía de los derechos de los consumidores, y, luego, delega en la ley el desarrollo de los derechos de los consumidores.

En la misma línea, el **Honorable Senador señor Alberto Espina** hizo notar que no todos los derechos garantizados por la Constitución tienen el mismo tratamiento ni el mismo mecanismo de protección.

Dicho lo anterior, la norma propuesta por el profesor Avilés plantea consagrar constitucionalmente el deber del Estado de resguardar el derecho de los consumidores. Éste pasará a ser un deber que el Estado tiene que asumir activamente en todo.

Lo fundamental es que esta consagración constitucional permitirá pasar de un Estado indiferente en materia de protección de los derechos de los consumidores a un Estado proactivo en relación a la materia. Lo anterior importa que la ciudadanía podrá exigir tal pro actividad. Así, en todas las normas que se dicten, medidas que se adopten y se apliquen, políticas públicas y proyectos de ley, entre otros, esta garantía tendrá que estar resguardada porque será un deber del Estado velar por dicha protección.

Indicó que consultó la opinión de varios constitucionalistas y todos estimaron que la incorporación de una norma de este carácter constituye un cambio sustancial respecto del rol del Estado en esta materia.

En cuanto si esto dará origen al recurso de protección, agregó que, de ser así, se generaría una expectativa inconmensurable. Carece de sustento permitir el recurso de protección para cada violación particular de los derechos del consumidor.

Por las consideraciones anteriores, esta propuesta delimita el resguardo de esta nueva garantía al amparo económico, cuando proceda, así como a aquéllas que el legislador quiera establecer a futuro.

Finalizó señalando que la proposición en análisis resuelve bien la materia en debate porque, además, formula una modificación en el artículo 20, en términos de excluir esta nueva garantía del recurso de protección.

En cuanto a la pregunta sobre en qué ayuda esta modificación, o de qué sirve, el Honorable Senador señor Espina destacó los siguientes dos puntos:

-Establecer una obligación y un deber del Estado que en todas sus políticas públicas cumpla con lo aquí consagrado. El Estado cumplirá tal obligación a través de la ley.

-No generar una falsa expectativa. Por ello, no lo hace susceptible de recurso de protección. Sobre este punto hizo presente que el criterio de la Corte Suprema es rechazar los recursos de protección respecto de situaciones que no sean extraordinariamente graves.

El Honorable Senador añadió que esta es la redacción que aparece como la más adecuada para cumplir con la doble finalidad antes señalada.

Será la primera vez que Chile tendrá una protección de esta naturaleza respecto de los derechos del consumidor, la que, por cierto, ya existe en muchos otros países del mundo.

_____

--En votación, la Comisión acordó aprobar el proyecto en particular, por la unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señora Pérez y señores Tuma y Pizarro. (Unanimidad 3x0)

--Luego, por la misma votación unánime, adoptó los siguientes acuerdos:

1.- De conformidad a lo establecido en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, proponer al Senado discutir el proyecto en general y particular a la vez.

2.- Proponer fusionar esta iniciativa con el proyecto de reforma constitucional iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Allende y señores Araya, De Urresti, Larraín y Montes que incorpora en el numeral 21° del artículo 19 de la Constitución Política de la República el deber del Estado de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores y el principio pro consumidor, contenido en el boletín N° 9.463-03.

_____

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Economía tiene el honor de proponeros la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1.- Incorpórase en el numeral 21 del artículo 19, un inciso segundo, nuevo, pasando el actual inciso segundo a ser inciso tercero, del siguiente tenor:

“Es deber del Estado resguardar los derechos de los consumidores que indique la ley. Dicha ley deberá promover la educación de los consumidores para un consumo responsable y la elección libre e informada de los bienes y servicios, así como facilitar el acceso a procedimientos eficaces para el ejercicio de los derechos que en ella se consagren.”.

2.- Incorpórase en el artículo 20, a continuación de la expresión “21°, seguida de una coma, la expresión “con excepción de lo dispuesto en el inciso segundo,”.”.

_____

Acordado en sesiones celebradas los días 23 de julio, 4 de agosto, 29 de septiembre y 1 de octubre de 2014, con la asistencia de los Honorables Senadores señor Jorge Pizarro Soto (Presidente), señora Lily Pérez San Martín y señores Alejandro Navarro Brain, Jaime Orpis Bouchon y Eugenio Tuma Zedán.

Valparaíso, a 7 de octubre de 2014.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, INICIADO EN MOCIÓN DE LOS HONORABLES SENADORES SEÑORES ESPINA, GARCÍA, TUMA Y ZALDÍVAR, Y DEL EX SENADOR SEÑOR CHADWICK, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.

BOLETÍN Nº 7.563-07.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Consagrar constitucionalmente el deber del Estado de resguardar los derechos de los consumidores que indique la ley.

II. ACUERDOS: Aprobado en general (4x0) y en particular (3x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: Artículo único, dos numerales.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: En conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 de la Carta Fundamental, el artículo único de este proyecto de reforma constitucional debe ser aprobado por las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, por tratarse de una reforma al Capítulo III de la Constitución Política de la República, “De Los Derechos y Deberes Constitucionales”.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción de los Honorables Senadores señores Espina, García, Tuma y Zaldívar, y del ex Senador señor Chadwick.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Primer trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: Con fecha 5 de abril de 2011 se dio cuenta del proyecto en la Sala, pasando a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Con esa misma fecha, a petición del Honorable Senador señor Tuma, la Sala acordó cambiar la tramitación y dispuso que el proyecto fuera conocido por la Comisión de Economía.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe. Aprobado en general y particular a la vez. (La Comisión propone al Senado discutir el proyecto en general y particular a la vez. También propone fusionarlo proyecto contenido en el boletín N° 9.463-03).

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Constitución Política de la República.
- Ley N°19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.

Valparaíso, a 7 de octubre de 2014.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión

_____

ÍNDICE

Página

Sesión de 4 de agosto
Señor Víctor M. Avilés……..…… 6
Señor Gastón Gómez…… 14

Sesión de 29 de septiembre
Señor Richard Tepper……... 23
Señor James Wilkins…… 30

Sesión de 1 de octubre
Propuesta de redacción del señor Víctor M. Avilés…..…….. 42

Votación………. 45

Texto propuesto…….. 46

Asistencia 47