BOLETÍN Nº 780-01.

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que regula los contratos de exportación de productos hortofrutícolas.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, que tuvo su inicio en una moción de los HH. Diputados señores Mario Acuña Cisternas, Juan Pablo Letelier Morel, Jaime Naranjo Ortiz, Vicente Sota Barros e Isidoro Tohá González, y de los ex Diputados señora Adriana Muñoz y señores Sergio Jara, Héctor Olivares, Eugenio Ortega y Hugo Rodríguez.

Además de sus integrantes, concurrió a una de las sesiones de la Comisión el H. Senador señor Sergio Díez Urzúa. También asistieron, especialmente invitados, los representantes de la Federación Gremial Nacional de Productores de Fruta de Chile (FEDEFRUTA), señores Domingo Romero Cortés y Luis Schmidt Montes; el señor Presidente de la Asociación de Exportadores de Chile A.G., don Ronald Bown Fernández; el perito de la Iltma. Corte

de Apelaciones de Santiago, señor Raúl Cereceda Zúñiga, y el profesor de Derecho Público señor Jorge Precht Pizarro.

La Comisión tuvo a la vista, además, los informes que, a solicitud suya, evacuaron el Profesor de Derecho Comercial don Raúl Varela Morgan, y el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, por medio de su Consultor, Profesor de Derecho Comercial don Jorge Lembeye Valdivia; la opinión que hizo llegar la Sociedad de Fomento Fabril, y copia de los informes en Derecho, conocidos por la H. Cámara de Diputados, de los Profesores señores Julio Chaná Cariola, José Joaquín Ugarte Godoy y Enrique Evans de la Cuadra.

Cabe hacer presente que, en sesión del H. Senado de 4 de octubre de 1994, se acordó que este proyecto de ley fuera estudiado por la H. Comisión de Agricultura y por esta Comisión, y que, al respecto, mediante oficio Nº 912/94, de 25 de ese mes, la H. Comisión de Agricultura comunicó que la unanimidad de sus miembros presentes, HH. Senadores señores Larre (Presidente), Larraín, Matta y Romero, había estimado necesario que la iniciativa fuese analizada en primer término por esta Comisión, atendida la naturaleza de las modificaciones que se introducen al ordenamiento jurídico vigente.

Luego de examinar detenidamente el proyecto de ley, desde el punto de vista estrictamente jurídico, recomendamos su

rechazo, debido a los fundamentos que se exponen en su oportunidad; proposición que sometemos a la decisión de la Sala, atendido lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento del Senado.

- - -

ANTECEDENTES

I.- Proyecto de ley aprobado en el primer trámite constitucional.

Los autores de la moción que dio inicio a este proyecto de ley sostienen que la importancia que tiene para el país la actividad horto-frutícola hace urgente generar relaciones más transparentes entre los agentes productores de dichos rubros y los agentes exportadores y de la agro-industria.

En ese sentido, consideran de justicia corregir la desigual distribución de los riesgos existentes en esta actividad productiva-comercial, los cuales, en la actualidad, recaen casi exclusivamente sobre los productores.

Del mismo modo, señalan que resulta necesario avanzar en la construcción de un nuevo marco legal, que permita impulsar una nueva etapa de desarrollo de la actividad horto-frutícola de exportación y transformación en nuestro país, que garantice tanto

los intereses de los productores, como la mantención y conquista de nuevos mercados para nuestros productos horto-frutícolas de exportación.

El proyecto aprobado por la H. Cámara de Diputados consta de dos artículos.

El artículo 1°, que se compone de seis letras, contempla diversas normas a que estarán sujetos los contratos de exportación de productos hortofrutícolas, sin perjuicio de la denominación que les den las partes.

La letra a) establece la obligación de escriturarlos, y sanciona su incumplimiento con la presunción legal de ser ciertas las estipulaciones que el productor declare como tales.

La letra b) señala que, si el contrato contiene cláusula compromisoria, el árbitro sólo podrá ser designado una vez producida la controversia, y, para todos los efectos legales, las partes fijarán como su domicilio el lugar donde el productor posea su residencia o domicilio.

La letra c) declara que las obligaciones que se establezcan en el contrato, cualquiera sea la denominación que hagan las partes o terceros, serán las propias de un contrato de comisión, el que conlleva siempre la obligación de rendir cuenta documentada al productor de todas las operaciones llevadas a cabo por el agente

exportador, a menos que de su texto se desprenda en forma inequívoca que es una compraventa a firme, cuyo precio no está sujeto a variaciones, salvo las provenientes del tipo de cambio o de las fluctuaciones de los índices de precio.

Agrega que la forma de fijación del precio definitivo deberá ser consignada en el contrato, y si el precio final de liquidación es producto de un precio promedio, deberá establecerse si éste es por barco, por localidad, por fecha, por país, por calidad de fruta u otro parámetro.

La letra d) dispone que los costos de cada uno de los servicios y materiales que presten o contraten los agentes exportadores, para los efectos de comercialización, deberán ser comunicados por escrito al productor, a lo menos con noventa días de anticipación al inicio de la cosecha. En caso de que el productor decida aportar los servicios y materiales que estime convenientes, deberá comunicarlo por escrito al exportador con sesenta días de anticipación a la fecha en que se inicie el embalaje.

La letra e) fija en 90 días, contados desde el embarque de los productos, el plazo para presentar las liquidaciones documentadas. Contempla un plazo especial para el caso de que, por razones de comercialización, sea necesario guardar la fruta que se encuentra en mercados extranjeros durante un tiempo superior. En esta situación, el exportador estará obligado a informar al productor

todo lo referente a su fruta, y el lapso que tendrá para presentar la respectiva liquidación será de 60 días contados desde la venta.

La letra f) considera un plazo máximo de siete días para que el exportador informe al productor cualquier contingencia que afecte las condiciones de calidad en que llegue la fruta al mercado de destino, como asimismo los reembalajes, redestinación u otras alteraciones del proceso exportador. Si ha transcurrido este plazo y no se hubiese dado notificación alguna al productor, se entiende que la fruta ha sido comercializada en condiciones normales.

El artículo 2°, por su parte, declara la irrenunciabilidad de los derechos que se otorgan por esta ley.

II.- Naturaleza jurídica de los contratos que celebran los productores de fruta y los exportadores.

Los contratos que regulan la mayor parte de las relaciones entre los productores hortofrutícolas y los exportadores son suscritos bajo la denominación de compraventa.

Sus principales estipulaciones contemplan la venta del productor al exportador de la totalidad de la fruta de exportación que se produzca durante la temporada en los huertos que se indican; la fijación del precio de la fruta de acuerdo al valor de

exportación de la misma, que es un porcentaje del valor de retorno, con un mínimo garantizado; la posibilidad de que el comprador otorgue al productor préstamos o anticipos o le proporcione insumos, creándose al efecto una cuenta corriente entre ambos; la elaboración de la liquidación final una vez conocido el resultado de las exportaciones; la forma y plazo que tiene el vendedor para reclamar de la liquidación, y el sometimiento a compromiso de los conflictos que se susciten.

La naturaleza jurídica de esos contratos es motivo de controversia entre los especialistas:

a) Profesor don Raúl Varela Morgan

Consultado por la Comisión, estimó que considerar comisión a los contratos de exportación de productos hortofrutícolas, a menos que de su texto se desprenda en forma inequívoca que es una compraventa a firme -como dispone el proyecto de ley-, implica crear una limitación a la libertad contractual, pues no hay inconveniente conceptual para que se convenga que el precio que el vendedor tiene derecho a recibir del comprador depende del precio que a su vez éste consiga cuando revenda la cosa objeto del contrato.

Le pareció que la conversión del contrato de pleno derecho que dispone el proyecto tendría por objeto imponer la obligación al agente exportador de rendir cuenta documentada y

dentro de ciertos plazos, como así también limitar su libertad de comercialización.

Hizo presente, sin embargo, que no creía indispensable salirse del marco de la compraventa para reconocer tales obligaciones y limitaciones al agente exportador en aquellos casos en que el primitivo vendedor está interesado en la forma de comercialización y sus resultados, pues su propio precio depende de éstos.

Sin perjuicio de lo ya apuntado, destacó que esta suerte de conversión que plantea la iniciativa en estudio importará solucionar de una manera distinta temas como la responsabilidad por el riesgo de caso fortuito; la posibilidad de que el agente exportador venda por intermedio de otra persona; el riesgo de que el comprador en el punto de destino no pague o caiga en insolvencia, o el término de la relación contractual, según sea si se entienda que ella es compraventa o comisión.

Observó, por otro lado, que el proyecto de ley no define el contrato de exportación, de lo cual resulta una incertidumbre sobre el campo de aplicación de la normativa, porque aparentemente quedarían comprendidos casos muy diferentes, como son la compraventa a un precio firme -referencia que debería hacerse a la compraventa con precio determinado-, en que el comprador cumple con su obligación entregando la mercadería en Chile a un comprador que, a su vez, la venderá en el exterior; la compraventa a un precio

que se determinará según precios vigentes en el exterior en un momento o en las circunstancias que establezca el contrato, y los contratos de comisión, por los cuales se encarga la venta en el exterior de productos hortofrutícolas chilenos.

b) Profesor don Alvaro Puelma Accorsi

En su obra “Contratación comercial moderna” (Editorial Jurídica de Chile, 1992, páginas 52 a 54), analiza precisamente la calificación jurídica del contrato de exportación de fruta en nuestro país.

Sobre el particular, afirma que si el precio mínimo que se pacta en un caso determinado no reúne las condiciones de bilateralidad, conmutatividad, seriedad y realidad que la ley exige para que el acto como compraventa sea válido, y además, en el contrato, las obligaciones naturalmente propias del comprador relativas al riesgo de la cosa vendida y al pago de los gastos de conservación se traspasan al vendedor, podría el contrato calificarse de mera comisión, encubierta o simulada en una compraventa.

c) Profesor don José Joaquín Ugarte Godoy

En un informe en derecho, este profesor evacuó una consulta acerca de la naturaleza jurídica de ciertos contratos de exportación de productos hortofrutícolas, en el sentido de si ellos son realmente una compraventa o bien tienen una naturaleza jurídica distinta y cuál sería ella.

Al respecto, concluyó que el contrato referido no es una compraventa, porque no tiene precio determinado ni determinable; porque si esa fuera su naturaleza, no podría exigirse la entrega de la cosa antes de la segunda venta final o venta en el extranjero, y, también, porque no es jurídicamente posible que el comprador adquiera la cosa con la obligación de desprenderse de ella en interés del vendedor.

En una segunda línea de argumentación, aseveró que el contrato tampoco es de comisión o mandato, aún cuando contiene un mandato para vender. Lo anterior, toda vez que el mandato es esencialmente revocable a menos que le interese al mandatario o a un tercero, interés que no puede estar constituído por la retribución para el mandatario, y en la especie la especie la intención de las partes ha sido que el encargo de vender conferido al exportador no pueda revocarse.

Terminó sosteniendo que la relación contractual que media entre el productor y el exportador es de asociación o cuentas en participación, y hay inserto en ella un mandato para vender otorgado por el productor al exportador. A su juicio, se da un

elemento societario, en que el productor aporta la fruta para ser vendida en el exterior y el exportador su capacidad comercializadora, y ambos tienen la mira de una común utilidad.

d) Profesor don Julio Chaná Cariola

El profesor señor Chaná informó en derecho en una oportunidad, asimismo, sobre la calificación jurídica que debe darse a la relación convencional que se establece entre el productor nacional de frutas y el exportador que la lleva a los mercados extranjeros para su colocación fuera del país.

Rechazó, en ese documento, la eventual calificación jurídica de compraventa, ya que en la especie no se produce el supuesto necesario de entregarse algo para transferir el dominio al que la recibe y para que éste pueda disponer de ello libremente como dueño, a cambio de un precio determinado. El exportador recibe el producto para venderlo y se obliga a ello, como también a entregar al productor el precio que obtenga en la venta, deducidos ciertos cargos.

Puso de relieve que la suma que corresponde recibir al productor está formada por una pequeña cantidad que se fija en el convenio, a la que debe agregarse el precio que obtenga el exportador por la venta de la fruta en el extranjero, deducidos ciertos rubros especificados en el mismo contrato. De tal suerte, la venta en el

extranjero es realizada por el exportador por cuenta del productor, ya que de ella resulta lo que va a recibir éste último. Es decir, se está en presencia de una gestión que realiza el exportador por cuenta del productor, ya que afecta principalmente a éste último, y este contrato no puede ser otro que el mandato, en que el mandatario queda facultado para actuar en nombre propio, o la cuenta en participación.

Concluyó que se trata de una operación compleja, que puede calificarse como el contrato innominado en la legislación chilena de "colaboración empresaria", según algunos; o un mandato en que, para que el mandatario pueda actuar a nombre propio, se celebra una aparente compraventa inicial; o una cuenta en participación, en que el productor es el asociado y el exportador el gestor. En cualquiera de estos supuestos -subrayó-, el exportador está obligado a rendir cuentas al primero.

e) Profesor don Jorge Lembeye Valdivia

El profesor señor Lembeye, respondiendo a la solicitud de informe que la Comisión hizo al Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, afirmó que el contrato de exportación, en primer lugar, no es una compraventa.

Explicó que el precio se desglosa en una cantidad fija, que constituye un valor simbólico en relación con el valor real de

la fruta, y una diferencia, que en algunos casos se denomina "sobre precio" o "bonificación", que se determina deduciendo del retorno FOB puerto de embarque una comisión del 8% que percibe el exportador, el precio mínimo garantizado, y todos los servicios, materiales y gastos en general en que hubiese incurrido el exportador para efectuar la venta en el extranjero. En estos casos se estaría frente a un precio indeterminado y, en consecuencia, frente a la nulidad del contrato.

Por otra parte -añadió-, dada la modalidad que adopta la determinación del precio en estos contratos, según el cual el exportador debe efectuar después de cada embarque, o del último de ellos, una liquidación del contrato parcial o final, se ha estimado por algunos que se estaría en presencia de un mandato mercantil o comisión para vender entre el productor y el exportador, bajo la apariencia de un supuesto contrato de compraventa. Esta calificación también se fundamenta en la regulación contenida en los contratos respecto de los riesgos que pueda sufrir la fruta y, en particular, de los derivados de decisiones de autoridades sanitarias, ya sea de nuestro país o del importador. Al suscribir el contrato, el productor no está dando su consentimiento para vender la fruta de su propiedad, sino que sólo le encarga al exportador su comercialización en el exterior, dada la experiencia y especialización que tiene en la materia.

Consideró, al respecto, que, además de un mandato para vender, hay un cúmulo de otras operaciones u obligaciones que las partes contraen y que son inherentes a la

actividad exportadora, por lo que el contrato no puede ser calificado de mera comisión.

En su parecer, tampoco es posible calificarlo como asociación o cuentas en participación, porque no reúne las características propias de ésta: no hay participación en las utilidades, ni menos contribución a las pérdidas entre productor y exportador. La comisión que éste percibe constituye simplemente un costo derivado de la exportación.

Fue de opinión de que el contrato de exportación debe ser calificado como un contrato de operación conjunta, conforme al cual dos o más partes se organizan para una empresa común, correspondiéndole a una de ellas, llamada operador, que actúa a nombre propio, la realización principal de las tareas de la empresa. Lo característico de este contrato, prosiguió diciendo, es que no hay búsqueda de utilidad común, sino que esfuerzo común para realizar una tarea específica. Es por esta razón que en el contrato de exportación los riesgos son del productor, correspondiéndole al exportador, por su parte, una comisión calculada sobre el precio de venta, la que constituye un costo para su contraparte.

- - -

III.- Dictámenes de la Comisión Preventiva Central de la Ley Antimonopolios.

Los contratos celebrados por las empresas exportadoras de frutas con los productores han motivado tres pronunciamientos de la Comisión Preventiva Central creada por el decreto ley Nº 211, de 1973, que contiene normas para la defensa de la libre competencia, llamado "Ley Antimonopolios" -cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fijó por decreto Nº 511, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 1980-, y se encuentra próximo a ser evacuado el primer dictamen de la Comisión Resolutiva que establece el mismo cuerpo legal.

a) <u>En el Dictamen C.P.C. Nº 546/440, de 15 de mayo de 1986</u>, la Comisión Preventiva Central hizo presente a todos los exportadores de fruta "que, tanto con los contratos que celebren con los productores como en las relaciones que mantengan con éstos últimos, deben estipularse y observarse, respectivamente, todas las normas y conductas que garanticen una verdadera transparencia de las operaciones que realicen, tanto en la estipulación y pago del precio como especialmente en las liquidaciones correspondientes.

Asimismo, en dichas operaciones deberá especificarse con claridad, las deducciones que pueden hacerse al productor, por qué conceptos y en qué circunstancias, de modo que

éste realmente tenga conocimiento de lo que debe recibir y de lo que debe pagar en razón del contrato.".

b) <u>En el Dictamen C.P.C. Nº 770/490, de 20 de junio de 1991</u>, la misma Comisión acordó "prevenir a todas las sociedades exportadoras de frutas que deben dar cumplimiento a las condiciones que ha señalado esta Comisión en el número anterior, las que a su juicio permiten resguardar la libre competencia en el mercado de la fruta de exportación.".

Entre las condiciones aludidas, además de reglas sobre normas de calidad, financiamiento, control de producción, domicilio, cláusula arbitral y exclusión unilateral de fruta, están las siguientes:

"<u>Plazo de vigencia</u>: Es normal la prórroga automática de contratos de este tipo, cuando en la liquidación final aparece que el productor ha quedado con saldo en contra, siempre que éste tenga la alternativa de pagar lo adeudado sin condiciones abusivas, desligándose del comprador. Los contratos deben consignar esta facultad del productor estipulando claramente lo que debe pagarse cuando se ejerza este derecho.

<u>Precio</u>: Cualquiera que sea la modalidad o el nombre con que se designe el contrato que liga al exportador y al productor, las condiciones que permiten llegar al precio del bien sobre

el cual recae el contrato, deben ser absolutamente transparentes y objetivas.

En este contexto, esta Comisión estima que son reprochables las cláusulas en que se conviene, respecto de los precios bases o mínimos pactados, que el remanente, en favor del productor, se destinará a completar el precio base de otras variedades que no hubieren alcanzado el precio mínimo fijado, porque, en tal caso, dicho precio mínimo está soportado por el productor y no por el exportador, como debiera serlo.

También se objeta, por constituir un abuso de posición dominante, la cláusula que estipula que, si no se puede exportar la fruta por caso fortuito o fuerza mayor o por no reunir las condiciones necesarias para ser considerada de exportación, el exportador podrá comercializar la fruta al precio que él determine. De darse esta situación el precio y las condiciones de comercialización deben ser los que convengan las partes. En todo caso debe permitirse al productor que recupere esa fruta puesta en el lugar en que se encuentra al momento de su rechazo o en el lugar que indique, a su costa.

Liquidación: Respecto de este tema, la Comisión estima que deben darse al productor los elementos necesarios que le permitan verificar que en la determinación del precio final se cumplieron las condiciones preestablecidas en el contrato; en particular, cada deducción del precio que se haya estipulado en el

contrato debe ser fundada y/o documentada no sólo con liquidaciones que efectúe ad-hoc el exportador, sino que con fundamentos que den razón del motivo de la deducción.".

c) <u>En el Dictamen C.P.C. Nº 930/109, de 23 de marzo de 1995</u>, estimó la Comisión Preventiva Central "que los juicios que existan entre las mismas partes y que se ventilan en los Tribunales Ordinarios, no obstan a la competencia de los organismos creados por el Decreto Ley Nº 211, de 1973, ya que dichos órganos son los únicos que tienen competencia para conocer de las conductas sancionadas en dicho cuerpo legal, pues unos mismos hechos pueden dar origen a un proceso civil, uno penal y además, encuadrarse dentro de los presupuestos del citado Decreto Ley Nº 211.".

Consideró, además, "que en cuanto a la naturaleza jurídica del contrato, las Comisiones creadas por la Ley Antimonopolios carecen de competencia para pronunciarse sobre la materia. No obstante, cualquiera que sea la naturaleza de un contrato de exportación de frutas, las liquidaciones deben tener la debida transparencia y el Dictamen Nº 770, citado, dispone que la exportadora debe dar al productor los elementos necesarios que le permitan verificar que en la determinación del precio final se cumplieron las condiciones preestablecidas en el contrato; en particular, cada deducción del precio que se haya estipulado en el contrato debe ser fundada y/o documentada.".

Acordó, en lo tocante al reclamo de que conocía, prevenir a la empresa exportadora involucrada que debía:

"a) Dar a los productores los elementos necesarios que les permitan verificar que en la determinación de los precios finales en mercado de destino, se cumplieron las estipulaciones pactadas en el contrato y en particular, cada deducción del precio que se haya estipulado en el contrato debe ser fundada y/o documentada no sólo con liquidaciones que efectúe ad-hoc el exportador o recibidor, sino que con fundamentos y/o documentos legalmente válidos en el país en que estas se efectuaron.

b) Que no puede determinar los precios de venta finales en mercado de destino, promediando los precios de las distintas variedades que forman parte de un mismo cargamento, cuando en el contrato se haya pactado un precio base, que se ajusta una vez conocido el resultado de la operación de exportación de frutas.".

IV.- Posición de la Federación Gremial Nacional de Productores de Fruta de Chile

La Federación Gremial Nacional de Productores de Fruta de Chile concurrió a una sesión de la Comisión, representada por sus Directores señores Romero y Schmidt.

El señor Romero señaló que la discusión en torno a los contratos de exportación de este tipo de productos se prolonga por 10 años, desde el Dictamen N° 546, de 15 de mayo de 1986, de la Comisión Preventiva Central, y que aún se mantiene vigente, sin lograrse consenso con los agentes exportadores. En una década, el mercado no ha sido capaz de corregir las distorsiones y los problemas son similares.

Afirmó que, durante todo el auge de la actividad exportadora de productos hortofrutícolas, y también en su decadencia, el negocio ha estado cimentado en la confianza que existe en la relación contractual entre el productor y el exportador. No se explica de otra manera que las liquidaciones finales estén constituídas por informaciones emanadas de la propia empresa exportadora, sin respaldo, usualmente, de la documentación justificativa.

Pero la confianza se ha resentido hasta llegar a límites cercanos a la inexistencia, en grado importante por la falta de apertura en la información de parte de los exportadores, y el verdadero misterio que rodea el negocio, que abarca a varios eslabones de la cadena de comercialización.

Por tal motivo, creyó necesario regular por la vía legal los contratos que rigen la actividad, para neutralizar la posición dominante de un sector sobre el otro, compuesto en su mayoría por pequeños productores, que carecen de todo poder de negociación y de recursos para costear una asesoría profesional.

Ciertamente -apuntó- ha contribuido al debilitamiento de esta relación de confianza la formación de un aparataje jurídico prefabricado, tendiente a desvirtuar por escrito las verdaderas obligaciones que los hechos generan. Específicamente, a través de la ficción jurídica de la compraventa, se ha querido disfrazar otras figuras legales que obligan a los agentes exportadores a rendir cuenta de su gestión.

Si fuese una compraventa, el precio debería ser determinado o determinable, pero ello no ocurre, toda vez que su determinación final está dada por el que se obtenga en los mercados de destino. En el contrato se fija un precio irrisorio, de carácter simbólico, que está lejos de la realidad, quedando un precio final circunscrito a la voluntad unilateral de la exportadora o de sus filiales o empresas relacionadas en los países de destino, lo que en muchos casos lleva a que ese contrato quede sin precio, al tener un retorno negativo, lo que indudablemente provoca la nulidad del contrato.

Agregó que tampoco se ajusta a la compraventa la comisión que el exportador le cobra al productor por comercializar su fruta; la responsabilidad por los riesgos que puede sufrir la fruta, que la asume el productor hasta que ella es colocada en los mercados de destino, y la obligación de los productores de asumir los gastos que se derivan del transporte del producto y otros costos anexos.

Las anteriores consideraciones justifican -expresó- la necesidad de que la ley regule las relaciones entre las partes que participan en esta actividad, con el objeto de establecer un nuevo marco contractual que contribuya a imponer los equilibrios adecuados, para que se negocie con equidad y transparencia.

En este sentido, planteó que la disposición más importante del proyecto de ley es la que impone al exportador la obligación de rendir cuenta documentada al productor. Ese deber es inherente a toda gestión hecha por cuenta de terceros, por lo que, de no consultarlo, se establecería un provilegio excepcional en favor del sector exportador.

V.- Posición de la Asociación de Exportadores de Chile A.G.

La Asociación de Exportadores de Chile, representada por su presidente, señor Ronald Bown, manifestó a la Comisión que las entidades agrupadas en esta organización representan el 75 % del volumen total de las exportaciones de fruta, y abarcan desde empresas multinacionales hasta pequeños productores, en el contexto de un creciente número de exportadores.

Señaló que la iniciativa de ley es tremendamente negativa para el conjunto de la actividad, especialmente para las relaciones que deben existir entre los exportadores y los productores, ya que limita opciones legítimas de las partes; tendería a concentrar el negocio en unos pocos, y favorecería a la competencia internacional.

Aseveró que la estructura del proceso de exportación es competitiva, lo que no da lugar a la formación de monopolios, y hay facilidad de acceso de nuevos agentes exportadores.

También destacó que los bancos conceden financiamiento sólo a un porcentaje muy reducido de productores, cercano al 5%, por lo que las instituciones exportadoras resultan un importante eslabón en toda la cadena de la producción y de la colocación de los productos en el exterior.

Sostuvo que resulta imposible dar cuenta individual a cada productor de cada una de las ventas que se realizan en el extranjero, ya que ellas se realizan por lotes, que consideran tipo de fruta y de calidad, y que corresponden a distintos productores.

El proyecto de ley, a su juicio, limita la relación jurídica entre los productores y exportadores sólo al contrato de compraventa, con el consiguiente conjunto de derechos y obligaciones derivados de tal convención para ambas partes, como que el riesgo por el destino de los productos sería asumido en su totalidad por el

exportador, lo que producirá el efecto de disminuir el precio de compra al productor, y coartará la posibilidad de aumentar sus ganancias.

En el terreno jurídico, hizo suyo el parecer contenido en un informe en Derecho suscrito por el profesor señor Enrique Evans de la Cuadra, en el sentido de estimar que la iniciativa adolece de inconstitucionalidad, por varios capítulos:

i.- Vulnera los derechos constitucionales de la igualdad ante la ley y de la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, consagradas en los números 2° y 22 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Este efecto se produce desde el momento en que el legislador pretende regular o someter a determinadas personas al cumplimiento de específicos requisitos para desarrollar una actividad y no exigírselos a otras, como son por ejemplo las que realizan los exportadores de productos del mar o derivados de la explotación forestal, con lo cual discrimina y lo hace arbitrariamente, pues no hay razón alguna de bien común que así lo justifique. La Constitución prohibe otorgar privilegios o crear o imponer cargas o gravámenes que impliquen cualquier forma de distinción o diferenciación entre las actividades económicas que no tengan como sustento intelectual una clara connotación de racionalidad, la que no se presenta en la especie.

ii.- Infringe la garantía constitucional relativa a la libertad para desarrollar actividades económicas, respetando las normas legales que las regulen, que se consagra en el N° 21, del artículo 19, de la Carta Fundamental. Ello, por cuanto la moción contiene disposiciones que no sólo significarán el retiro de muchos agentes que intervienen en la actividad, sino que además, impedirá su desarrollo al inhibir el ingreso de nuevos empresarios que deseen incursionar en el área de que se trata, transformándose en un texto prohibitivo que la Constitución no admite.

iii.- Quebranta el derecho de propiedad consagrado en el artículo 19, N° 24, de la Ley Fundamental, al intervenir en contratos que generan derechos que las partes incorporan a sus patrimonios.

iv.- Finalmente, también afecta la garantía que se regula en el número 26, del artículo 19 de la Constitución Política de 1980, ya que se desconoce la esencia del derecho de propiedad al imponer restricciones o limites a la facultad de disponer de los bienes; se establecen graves limitaciones para el desarrollo de la actividad económica que se pretende regular; y se perjudica a un sector determinado de la economía del país mediante normas restrictivas y discriminatorias, sin que exista una razón de bien común que lo justifique.

VI.- Opinión de la Sociedad de Fomento Fabril.

El señor Presidente de este organismo, don Pedro Lizana Greve, hizo llegar a la Comisión una nota, en la que expuso que las regulaciones que el proyecto de ley pretende establecer para las relaciones comerciales entre privados vulneran principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución. Añadió que, desde el punto de vista económico, entrabará las exportaciones frutícolas, y, por otra parte, sentaría un grave y peligroso precedente para "regular" otras actividades económicas en el futuro, cuyo resultado final desfavorable para el país es fácil de prever.

- - -

DISCUSION GENERAL

La Comisión, antes de pronunciarse sobre esta iniciativa, juzgó oportuno interiorizarse en mayor medida de la situación de hecho que se presenta respecto de los contratos hortofrutícolas, para lo cual invitó al perito judicial señor Raúl Cereceda, quien ha evacuado informes a los tribunales sobre el particular.

El señor Cereceda consideró que la iniciativa de ley, tal como viene formulada, no aporta mayores soluciones a los actuales conflictos que existen entre los exportadores y los

productores de productos hortofrutícolas, ni resguarda en mejor forma los intereses del Fisco de Chile, que pueden verse afectados por la forma en que opera el sistema.

Hizo saber que es de cargo del productor el pago de todos los gastos, incluso el cambio del puerto de salida, y que en virtud del sistema de préstamos o anticipos, no es excepcional que la liquidación arroje un saldo en su contra, dejándolo endeudado con el exportador para la cosecha del año siguiente.

Estimó deseable que se estableciera un precio mínimo garantizado, o que los contratos fuesen compraventa con precio determinado o consignación, y que las cuentas que entreguen los exportadores a los productores estén revestidas de la mayor claridad posible, lo que no ocurre, por ejemplo, en lo relativo a ciertos tramos de los fletes que se contratan para el transporte de los productos.

- - -

Luego de conocer todos los antecedentes ya reseñados, la Comisión debatió acerca de la conveniencia o no de aprobar en general el proyecto de ley en informe.

El H. Senador señor Hamilton argumentó que el proyecto de ley adolece, en primer lugar, de un vicio de

inconstitucionalidad de forma, pues constituye -bajo la apariencia de ley- un pronunciamiento "ad hoc" del Congreso Nacional sobre una discrepancia entre particulares acerca de las liquidaciones de los contratos de exportación de productos hortofrutícolas. Este problema, preexistente, está siendo ya abordado por las vías expeditas que proporciona nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, una de las partes ha recurrido a la Fiscalía Nacional Económica y a la Comisión Resolutiva; se encuentran otras contiendas sometidas a jueces árbitros, y, por último, existen juicios civiles y criminales pendientes. De todo ello se deduce que el ordenamiento jurídico vigente es suficiente y no se requiere una ley especial regulatoria para productores y exportadores hortofrutícolas.

Sostuvo que, en caso de que el Senado interviniera, fallando esta controversia, se estaría otorgando fuerza jurídica legal a medidas solicitadas por un sector privado en contra de otros particulares. Esta pretensión jurídica, tal como se han planteado los hechos, no puede ser materialmente llevada al Congreso Nacional, debido al sistema constitucional chileno de repartición orgánica de competencias, previsto en el artículo 7º de la Constitución.

Agregó que, fuera de los casos establecidos en la propia Constitución, la dictación de las llamadas por la doctrina "leyes singulares", "leyes medidas" y con mayor razón "leyes ad hoc", atenta contra la letra y el espíritu del artículo 60 de la Constitución, afecta el artículo 32, Nº 8 de la Constitución, e incluso, eventualmente, el artículo 73 de la Carta.

Por otro lado, continuó, la moción incurre en inconstitucionalidades de fondo, porque atenta contra el artículo 19, Nºs. 2 y 22, de la Constitución, al establecer un régimen jurídico especial para un determinado grupo de productores y exportadores agrícolas; privilegio discriminatorio que los separa del imperio del derecho común aplicable a los particulares. La aplicación de este derecho común lo exige el orden público económico constitucional para todos en Chile, incluyendo al mismo Estado, al abordar actividades empresariales.

Apuntó que el establecimiento de regímenes jurídicos tutelares y el dirigismo contractual sólo es posible en Chile cuando la Constitución lo permita expresamente, como en el principio pro reo, en el principio pro operario, y en la protección a la familia, base de todo el derecho de familia, en especial el de menores, de acuerdo a los artículos 19 Nº 3; 19 Nº 16 y artículos 1º y 19, Nº 1, de la Constitución.

Por último -dijo-, el proyecto es difícilmente conciliable con el derecho a desarrollar actividades económicas legítimas, que se consagra en el artículo 19, Nº 21, de nuestra Carta Fundamental y con el ejercicio de la facultad de disposición del dominio, lo que vulnera los números 24 y 23 del mismo artículo, y llevaría al Legislador a efectuar lo que le está vedado por el artículo 19 Nº 26, esto es, a entrabar el ejercicio de derechos constitucionales.

Estos fundamentos, concluyó, lo mueven a rechazar en general la iniciativa, porque está atentando contra específicas garantías y derechos constitucionales.

Los HH. Senadores señores Fernández y Larraín advirtieron, también, problemas de inconstitucionalidad en el proyecto de ley en informe.

A su juicio, no hay elementos de hecho que justifiquen discriminar en la específica relación contractual que vincula a exportadores y productores de fruta, respecto de las que relacionan a las demás personas que intervienen en la exportación de otro tipo de productos, incluso de la misma actividad agropecuaria.

La desigualdad de trato que persigue establecer el proyecto entre el sector de la exportación frutícola y los restantes sectores productores no aparece debidamente fundamentada, más aún si la menor capacidad negociadora que tendrían los productores frente a los exportadores en el marco de la libertad contractual -única razón que se ha invocado- podría ser alegada también por otros grupos de agentes económicos para requerir, a su vez, el otorgamiento por ley de un régimen jurídico especial frente a los particulares que sean sus contrapartes, sustrayéndose de tal forma al imperio del derecho común.

En esa medida, fueron de parecer que la sola infracción del artículo 19, Nºs. 2 y 22, de la Constitución Política -que

garantizan la igualdad ante la ley y la no discriminación arbitraria en el trato que debe dar el Estado en materia económica-, en la que se incurriría de acogerse el proyecto de ley, es razón suficiente para que lo rechacen en general, sin perjuicio de otros vicios de constitucionalidad que lo puedan afectar.

Agregó el H. Senador señor Fernández que él no veía inconveniente en regular legalmente un contrato que hasta ahora fuese innominado, pero estableciéndolo con carácter general, y optativo para las partes que quisieren acogerse a esa normativa, tal como ocurre con la compraventa, el mandato y tantos otros. En cambio, se vulneraría la autonomía de la voluntad si se obligase a las partes a celebrar un contrato determinado, o a sujetarse a los efectos propios de uno de ellos, como ocurre con el proyecto de ley respecto de la comisión.

Por su parte, el H. Senador señor Otero, no obstante que estimó efectivos los hechos denunciados por los productores frutícolas ante la Comisión, también fue contrario a aprobar en general esta iniciativa, ya que ellos derivan de situaciones contractuales específicas, cuya resolución debe obtenerse a través de los medios que se contemplan en nuestra legislación, como son los procedimientos que pueden impetrarse ante los Tribunales de Justicia, o ante los órganos creados por el decreto ley Nº 211, de 1973, esto es, la Fiscalía Nacional Económica y las Comisiones Preventiva Central y Resolutiva, que están efectivamente conociendo estas controversias.

Sostuvo que una ley de esta naturaleza, que persigue dirimir conflictos propios de la libre contratación entre particulares, podría violentar fuertemente el principio de la autonomía de la voluntad, base de nuestro ordenamiento jurídico civil.

Concluyó expresando que, si en la especie se cometiesen actos que, más allá del simple incumplimiento contractual, debiesen ser sancionados penalmente, lo que debería considerarse es la revisión de la legislación punitiva, aspecto que, sin embargo, no se contempla dentro de las ideas matrices o fundamentales del proyecto aprobado por la H. Cámara de Diputados.

- Puesto en votación, el proyecto de ley fue rechazado en general por la unanimidad de los integrantes presentes de la Comisión, HH. Senadores señores Fernández, Hamilton, Larraín y Otero.

Acordado en las sesiones celebradas los días 16 de agosto, 5 y 13 de septiembre de 1995 y 13 de marzo de 1996, con asistencia de los HH. Senadores señores Miguel Otero Lathrop (Presidente), Sergio Fernández Fernández, Juan Hamilton Depassier, Hernán Larraín Fernández y Anselmo Sule Candia.

Sala de la Comisión, a 2 de abril de 1996.

JOSE LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario

INDICE

		PAGINA
ANTECEDENTES		3
I.-	**Proyecto de ley aprobado en el primer trámite constitucional.**	3
II.-	**Naturaleza jurídica de los contratos que celebran los productores de fruta y los exportadores.**	6
III.-	**Dictámenes de la Comisión Preventiva Central de la Ley Antimonopolios.**	15
IV.-	**Posición de la Federación Gremial Nacional de Productores de Fruta de Chile.**	20
V.-	**Posición de la Asociación de Exportadores de Chile A.G.**	23
VI.-	**Opinión de la Sociedad de Fomento Fabril.**	26
DISCUSION GENERAL		27
ACUERDO DE LA COMISION		33

RESEÑA

I. BOLETIN Nº: 780-01

II. MATERIA: Proyecto de ley que regula los contratos de exportación de productos hortofrutícolas.

III. ORIGEN: Moción de los HH. Diputados señores Mario Acuña Cisternas, Juan Pablo Letelier Morel, Jaime Naranjo Ortiz, Vicente Sota Barros e Isidoro Tohá González, y de los ex Diputados señora Adriana Muñoz y señores Sergio Jara, Héctor Olivares, Eugenio Ortega y Hugo Rodríguez.

IV. TRAMITE CONSTITUCIONAL: Segundo.

V. APROBACION POR LA CAMARA DE DIPUTADOS: En general, fue aprobado por 53 votos por la afirmativa, ninguno en contra y 10 abstenciones.

VI. INICIO TRAMITACION EN EL SENADO: 4 de octubre de 1994.

VII. TRAMITE REGLAMENTARIO: Primer informe.

VIII. URGENCIA: No tiene.

IX. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Decreto ley Nº 211, de 1973 ("Ley Antimonopolios"); Código Civil, artículos 1793 a 1896, relativos a la compraventa; y Código de Comercio, artículos 233 a 347, relativos al mandato comercial, y artículos 507 a 511, relativos a la asociación o cuentas en participación.

X. ESTRUCTURA DEL PROYECTO PROPUESTO: No hay.

XI. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISION: No hay.

XII. NORMAS DE QUORUM ESPECIAL: No hay.

XIII. ACUERDOS: Rechazado en general por unanimidad (4-0).

JOSE LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario

Valparaíso, 2 de abril de 1996.