

DERECHO PROCESAL CIVIL

Maite Aguirrezzabal Grünstein

Profesora investigadora

Universidad de la Andes

LA COMPETENCIA COMO PRESUPUESTO PROCESAL Y EL DERECHO AL JUEZ NATURAL

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analiza la sentencia pronunciada por la Cuarta Sala de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago con fecha 9 de abril de 2018, en la causa rol N° 838-2017, referida a la falta de competencia del Tercer Juzgado de Policía Local de Las Condes para conocer de la denuncia por una infracción a la Ley N° 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad.

El fallo resulta de gran relevancia por cuanto la decisión discurre en torno al derecho al juez natural y a la competencia como presupuesto procesal y requisito del debido proceso, cuando la infracción se encuentra contemplada en un texto normativo especial que ya contempla un procedimiento sancionatorio.

II. HECHOS RELEVANTES QUE MOTIVAN EL FALLO

El Servicio Nacional del Consumidor interpone denuncia infraccional en contra de Alimentos Dos en Uno S.A. por una supuesta publicidad dirigida a menores de catorce en el envase de un confite de sabor a chocolate marca Chubi, alegando una infracción a las normas de protección del consumidor, esto es, la infracción de lo dispuesto por el art. 3º letra b) de la ley N° 19.496.

La demandada alega la incompetencia del tribunal, la falta de legitimación de la denunciante y la aplicación del principio del *non bis in idem*.

La primera de las alegaciones se funda en que en atención a lo dispuesto por el art. 2º bis de la ley N° 19.496, esto es, la existencia de una ley especial que regula la materia, a saber, la ley N° 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, la competencia corresponde a la autoridad sanitaria y no al juez de policía local.

Luego y respecto de la segunda de las alegaciones, el recurrente estima que se infringe el principio del *non bis in idem* por cuanto si se sigue el criterio

adoptado por el tribunal, existirían dos cuerpos normativos que regularían la misma materia, debiendo, en este caso, preferirse la legislación especial por sobre la general.

Por último, alega la recurrente que el Sernac carece de legitimación activa para efectuar la denuncia por cuanto la ley de protección del consumidor no cuenta con acciones de interés general que habiliten de modo amplio al Sernac para entablarlas.

La Corte de Apelaciones, conociendo del recurso, lo acoge, revocando la sentencia pronunciada con fecha 31 de marzo de 2017, y declarando que el Juzgado de Policía Local es incompetente para conocer del asunto en atención a lo dispuesto por el art. 2º bis de la ley Nº 19.496, que consagra el principio de especialidad como criterio de selección de las normas aplicables al caso concreto y el carácter de supletoria de la Ley de Protección del Consumidor en estos casos.

En este sentido, la ley Nº 20.606, resulta especial en relación con la ley Nº 19.496 porque contiene una reglamentación de la conducta específica denunciada como infringida que la ley Nº 19.496, que el art. 3º letra b) y arts. 23 y 28 letras b) y c) regulan de un modo genérico.

De esta manera, y aplicando los principios de especialidad y supletoriedad, la competencia para conocer de la infracción denunciada, en virtud de lo dispuesto por el art. 10 de la ley Nº 20.606 y en razón de la materia, corresponde a la autoridad sanitaria y no al Juzgado de Policía Local.

III. COMPETENCIA Y DERECHO AL JUEZ NATURAL

1. Generalidades

La sentencia en comento se puede explicar desde el punto de vista de los problemas que surgen en relación con el derecho a ser juzgado por el juez natural, concretamente cuando para una misma relación material, esto es, la protección de los derechos de los consumidores actúan diversos tribunales.

El ideal es evitar que el mismo objeto del proceso pueda ser conocido al mismo tiempo ante dos tribunales, ello como una proyección del principio del *non bis in idem*, con el que se busca dar seguridad jurídica a las personas y proscribir la arbitrariedad¹.

Sin embargo, el supuesto antes indicado puede presentar problemas, haciendo surgir una contienda o una cuestión de competencia en torno a cuál de los distintos tribunales que forman el órgano jurisdiccional tiene la potestad para conocer de un determinado asunto.

¹ Según MOMMSEN (1899), pp. 708-709. Citado, también, por DOMINGO (2000), Nº 427, p. 92, su origen estaría en la *lex Aelia repetundarum*, del 123-122 a. C. En la Edad Media su formulación se encuentra en la *Glossa Ordinaria ad Decretum Gratianii*. Otros alcances jurídicos de esta regla cfr. CANO (2001), pp. 191-249.

El ideal es que un mismo juez natural tenga competencia para pronunciarse sobre todos los posibles conflictos relativos al objeto del proceso, que puede definirse como el asunto respecto del que las partes solicitan la protección jurisdiccional de su derecho².

El nexo entre el derecho a ser juzgado por juez natural y el objeto del proceso se sintetiza en que solo si una norma legal le atribuye la competencia al juez puede entrar a pronunciarse sobre el objeto del proceso³.

Desde el punto de vista procesal, la sentencia acepta que la relación de Derecho Público que genera el proceso tiene requisitos de validez denominados como presupuestos procesales, que pueden ser controlados por la Corte de Apelaciones, en este caso, para definir quien es el juez competente.

Como se sabe, esta garantía se materializa en un conjunto de medidas que pueden resumirse en dos.

Primero, la competencia solo la concede la ley, y segundo, no puede haber concurrencia de competencia para conocer al mismo tiempo de un conflicto entre las partes⁴.

Conforme a la primera regla, ninguna norma jurídica de rango inferior a la ley puede regular este presupuesto procesal⁵.

Solo la ley puede crear el órgano jurisdiccional y asignarle su competencia. Lo anterior explica las tres notas características de las normas procesales relativas a la determinación de la competencia, esto es, que gozan del rango de ley orgánica constitucional, quedando sujetas a un control preventivo por el Tribunal Constitucional en consideración a que a través de ellas se procede a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia⁶; son normas de orden público que como tales no pueden ser renunciadas por las partes litigantes, salvo que la ley lo permita expresamente⁷, y se trata de leyes “ordenatorias de la *litis*”, cuya infracción se debe controlar a través del recurso de casación en la forma⁸.

En este caso concreto, el control incidía en el derecho al juez natural o predeterminado por la ley, que constituye uno de los componentes más indiscutidos de la garantía constitucional del debido proceso.

Nuestra Carta Fundamental en el art. 19 N° 3 inc. 4º establece:

² Sobre este tema, BERZOZA (1984); GUASP (1985); PEDRAZ (1998), pp. 41-87; TAPIA (2000), pp. 9-128; ORTELLS (2008), pp. 243-262; PICARDI (2012), pp. 81-84.

³ Entre otras, CS, 25 de septiembre de 1970, *RDJ*, tomo LXVII, Santiago, 1970, sec. 1^a, p. 409, en que se señala: “La competencia de los tribunales es de orden público y de derecho estricto y no alcanza más allá de la que expresamente le ha conferido el legislador”.

⁴ Como señala ROMERO (2009), p. 33, “La aplicación de las reglas de competencia debe llevar siempre a determinar a un juez natural, dentro de los varios que componen el órgano jurisdiccional”

⁵ Según se desprende de los arts. 6º, 7º, 63 N° 3 y 76 de la Constitución Política y 108 del *Código Orgánico de Tribunales*.

⁶ Arts. 93 N° 1, 77 y 4^a Transitoria de la CPR

⁷ En este sentido se pronuncia la Corte Suprema, en fallo de 22 de diciembre de 1945, *RDJ*, tomo XLIII, Santiago, 1946, sec. 1^a, p. 309.

⁸ Art. 768 N° 1 del *Código de Procedimiento Civil*.

“nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señalaré la ley y que se hallare establecido con anterioridad a la perpetración del hecho”.

Desde un punto de vista doctrinal, el control se justifica porque la competencia es un presupuesto procesal. Como el proceso es una relación de Derecho Público, su validez no puede dejarse librada en su totalidad a la disposición de las partes⁹ o a un error de los jueces.

Como ya lo explicaba en su momento Oskar Von Bülow¹⁰, el tribunal no precisa la iniciativa, la interpelación del demandado para considerar la falta de los presupuestos procesales, sino que debe examinarlos de oficio.

Nuestra jurisprudencia ha seguido también la orientación ya descrita, dando múltiples razones para justificar el control de la competencia, ya sea de oficio o a petición de parte, resultando de interés considerar decisiones como la adoptada por la Corte de Apelaciones de Santiago, en sentencia de 6 de mayo de 1993, cuando señala:

“en todo proceso se distinguen con claridad dos tipos de relaciones jurídicas. La primera es procesal y liga a las partes con el tribunal, con el objeto de que el proceso cumpla con sus fines, y la segunda, sustancial o material, pues dice relación con el derecho de fondo que invoca el actor en su demanda en contra del demandado”,

y agregando:

“la relación procesal se vicia por el fallo de los presupuestos procesales, como la jurisdicción, competencia absoluta, capacidad procesal o por algún defecto que anule el procedimiento, pero no sufre daño por algún vicio que pudiere tener la relación jurídica sustancial, que es autónoma de la primera”¹¹.

La sentencia de la Corte Suprema de 28 de septiembre de 2005 ratifica este criterio, cuando señala:

“es obvio que para evitar la nulidad procesal que pueda derivarse del conocimiento de un asunto seguido ante un tribunal que sea absolutamente incompetente, inmediatamente de advertida la concurrencia

⁹ Sobre el punto, ROMERO (2009), capítulo I, N° 11.

¹⁰ Cfr. VON BÜLOW (1964), pp. 292-293. Una sentencia de la CS, de 6 de julio de 1918, declaraba: “el tribunal superior tiene facultad para invalidar de oficio la sentencia si aparece de manifiesto alguna de las causas que dan origen a la casación en la forma, aunque el recurso de que conozca no se refiera a la sentencia que va a invalidarse de oficio”, en *RDJ*, tomo XVII, Santiago, 1920, sec. 1^a, p. 274.

¹¹ Corte de Apelaciones de Santiago, 6 de mayo de 1983, en *RDJ*, tomo LXXX, Santiago, 1983, sec. 2^a, p. 41.

de un elemento que determine tal incompetencia, debe así declararse, no sólo por el respeto que debe a las normas legales que regulan tal poder, o por evitar dilaciones inútiles, sino principalmente por el sometimiento que los órganos jurisdiccionales deben al principio básico y fundamental del debido proceso, contenido en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, precepto que, para asegurar a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, dispone, en lo pertinente, que toda sentencia de un órgano que ejerce jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado”¹².

El juez natural

“impone la inderogabilidad y la indisponibilidad de las competencias, esto es, la reserva absoluta de ley y la no alterabilidad discrecional de las competencias judiciales”,

lo cual significa que debe estar establecida con caracteres de objetividad y generalidad tales que impidan a la autoridad, cualquiera que sea, la posibilidad de crear o modificar el tribunal que ha de conocer el asunto¹³.

Sin perjuicio de que las partes pueden oponer una excepción de incompetencia absoluta, como en el caso que se discute, la particular importancia que conlleva la correcta aplicación de estas normas, habilita al juez o tribunal para controlar, ya sea de oficio¹⁴ o a petición de parte, la falta de competencia absoluta a través de los instrumentos que le permiten ejercer un control de la regularidad de la relación procesal¹⁵.

Para tal efecto puede acudir a las potestades previstas en los arts. 84 inciso final y 775 del *Código de Procedimiento Civil*.

El art. 84 inciso final, dispone:

“el juez podrá corregir de oficio los errores que observe en la tramitación del proceso. Podrá asimismo tomar las medidas que eviten la nulidad de los actos de procedimiento. No podrá sin embargo, subsanar las actuaciones realizadas en razón de haberse realizado éstas fuera del plazo fatal indicado por la ley”.

Por su parte, dentro de la regulación del recurso de casación el inciso 1º del art. 775 del código del ramo señala:

¹² CS, 28 de septiembre de 2005, en *RDJ*, tomo cII, Santiago, 2005, sec. 3^a, p. 973.

¹³ SÁEZ (2015), p. 531.

¹⁴ CS, 13 de julio de 1937, en *RDJ*, tomo XXXIV, Santiago, 1937, sec. 1^a, p. 385. También se ha resuelto que el control de oficio procede, aunque las partes no hayan alegado la incompetencia.

¹⁵ Sobre el tema, SALAS (2006), pp. 165-180.

“...pueden los tribunales, conociendo por vía de apelación, consulta o casación o en alguna incidencia, invalidar de oficio las sentencias cuando los antecedentes del recurso manifiesten que ellas adolecen de vicios que dan lugar a la casación en la forma, debiendo oír sobre este punto a los abogados que concurren a alegar en la vista de la causa e indicar a los mismos los posibles vicios sobre los cuales deberán alegar”.

Sobre el alcance de este control de oficio, la Corte Suprema ha declarado en sentencia de 3 de abril de 2006:

“que como cuestión previa a toda otra consideración, esta Corte Suprema debe revisar la regularidad formal del procedimiento, puesto que si se advierte alguna anomalía en lo tocante a dichos aspectos, carece de sentido entrar al análisis de la materia de fondo que pretende ventilar en los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuesto por las demandantes”¹⁶.

Con este control, por lo tanto, se pretende asegurar el derecho al juez natural o predeterminado por la ley.

256

2. La competencia absoluta en razón de la materia y el principio de especialidad

El estudio de la competencia en nuestro medio generalmente se efectúa sobre la base de los cuatro factores que la determinan, esto es, el fuero, la materia, la cuantía y el territorio, lo que ha visto confirmado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.

La Corte Suprema ha declarado en este mismo sentido:

“las reglas de competencia se orientan a determinar cuál será el tribunal competente para conocer de un asunto determinado, pudiendo reconocerse aquellas de carácter general, aplicables a toda clase de materia y tipo de tribunales –de radicación; del grado o jerarquía; de extensión; de prevención o inexcusabilidad y de ejecución– y las especiales, que dicen relación con la competencia de los tribunales que integran el Poder Judicial, pudiendo a su vez distinguirse entre estas, las relativas a la competencia absoluta, esto es, la cuantía, la materia y el fuero personal, y las de competencia relativa, que son aquellas que tienen por objeto determinar de entre tribunales de una misma jerar-

¹⁶ Corte Suprema, en sentencia de 3 de abril de 2006, en *RDJ*, tomo CIII, Santiago, 2006, sec. 1^a, p. 88.

quía o categoría, cuál de ellos será el competente para conocer de un asunto determinado”¹⁷.

El factor materia es el criterio técnico preferido por nuestro legislador para determinar la competencia de los diversos tribunales, y después del fuero, es el factor que en orden de importancia puede determinar la competencia absoluta de un tribunal.

La clásica distinción entre causas civiles y criminales, que se formula en los arts. 1º del *Código Orgánico de Tribunales* y 76 de la Constitución, se va concretando de un modo particular en los diversos componentes del órgano jurisdiccional chileno, a los que se les concede competencia por razón de la materia para conocer de los distintos conflictos que se puedan promover¹⁸.

Cada vez que el legislador encomienda el conocimiento de un asunto a un tribunal por razón de la materia, lo que está haciendo es atribuir a ese órgano de un modo exclusivo el juzgamiento de la misma¹⁹.

Este criterio se encuentra recogido por el art. 2 bis de la ley Nº 19.496, cuando excluye de su ámbito de aplicación las materias que en dicha norma se señalan, es decir, constituye una norma de cierre, que consagra como principios básicos el de especialidad y el de supletoriedad.

El primero de ellos refuerza que la Ley de Protección del Consumidor no se aplica a las

“actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios reguladas por leyes especiales”,

lo que significa que a pesar de una potencial aplicación de la ley de protección del consumidor, debe preferirse la normativa especial, siempre y cuando la materia de la que se trate reciba una regulación especial en ella, respecto de las instituciones que abarca la ley Nº 19.496.

Las letras a) y c) del art. 2 bis versan sobre el principio de supletoriedad indicando que, para que proceda la aplicación de la Ley de Protección del Consumidor en aquellas actividades reguladas por leyes especiales, es necesario que estas últimas no prevean la materia en cuestión. Si esto ocurre, se aplican de manera supletoria las normas de la ley Nº 19.496.

Lo mismo ocurre respecto de la letra c), al señalar que no existiendo un procedimiento indemnizatorio en la ley especial, se aplicará el de la Ley de

¹⁷ Sentencia de la Corte Suprema de 9 de diciembre de 2013, rol: 9252-2012. Recurso de casación en la forma y en el fondo en causa “Adm. de Inv. y Sup. Unimarc S.A. con Empresa de Servicios Sanitarios del Bío Bío S.A., Interagro Comercio y Ganado S.A.”.

¹⁸ CHIOVENDA (1929), p. 600.

¹⁹ Como sucede, por ejemplo, con las materias sometidas a un arbitraje forzoso establecidas en el art. 227 del *Código Orgánico de Tribunales* o la competencia de los tribunales de familia.

Protección del Consumidor para que el afectado pueda recurrir de manera individual con el fin de ser reparado.

Finalmente, la letra b) del art. 2 bis establece una norma distinta, al señalar que se aplica el procedimiento colectivo y el derecho a ser indemnizado mediante dicho procedimiento cada vez que el interés colectivo o difuso de los consumidores está comprometido. En este caso no se aplican los principios anteriores, teniendo el procedimiento aplicación directa, lo que se justifica siendo que el procedimiento colectivo solo se encuentra regulado en la citada ley.

En el considerando sexto de la sentencia que se comenta se reconoce la argumentación ya señalada, cuando el tribunal establece expresamente:

“en su artículo 10, la ley 20.606 otorga competencia a la Autoridad Sanitaria, y no a los juzgados de Policía Local, para conocer y resolver las infracciones a los deberes que prescribe, acorde al Libro Décimo del Código Sanitario (SEREMI de Salud, acorde al artículo 5º del señalado Código), normativa que contempla la instrucción de un sumario sanitario, las sanciones infraccionales y un recurso de reclamación de la sentencia ante la justicia ordinaria, de manera tal, que nos encontramos ante normas de competencia absoluta del tribunal llamado a conocer de un determinado asunto, que, por esencia, son de Derecho público, obligatorias y no disponibles para los litigantes, funcionarios y entes públicos, especialmente los jueces”.

El fallo recalca en su considerando quinto:

“existe una ley especial que regula de forma específica actividades que también se consagran en la LPC, n° 19.496, (artículos 3º inciso primero letra b, artículos 23 y 28 letra b) y c), de manera genérica, y frente a tal situación cobra aplicación la ley especial, por disposición expresa del artículo 2 bis de la ley 19.496”,

agregando, luego, que la ley N° 20.606 “es una norma especial, posterior a la ley 19.496, y reglamenta la conducta específica denunciada como infringida”, agregando el juzgador que fue el propio Sernac el que invoca la legislación especial como fundamento de su denuncia.

V. CONCLUSIONES

- 1) La sentencia ha defendido que no puede haber concurrencia de competencia para conocer al mismo tiempo de un conflicto entre las partes. La aplicación de las reglas de competencia debe llevar siempre a determinar a un juez natural, dentro de los varios que componen el órgano jurisdiccional.

- 2) Por lo anterior, no puede existir una pluralidad de jueces que, al mismo tiempo, entren a conocer de un mismo conflicto o asunto como una forma de resguardar el principio del *non bis in idem*.
- 3) El criterio utilizado por la Corte de Apelaciones de Santiago para acoger la excepción de incompetencia resulta, por lo tanto, adecuado, considerando que las normas de competencia absoluta en razón de la materia determinan la especialidad de la competencia y su carácter de públicas la imposibilidad de su renuncia.
- 4) En este sentido, y cumpliéndose los requisitos establecidos en el art. 2º bis para aplicar el principio de especialidad como criterio de selección de normas, debe estarse a este adquiriendo la ley de protección del consumidor un papel supletorio.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

BERZOZA FRANCO, María Victoria (1984). *Demanda “causa petendi” y objeto del proceso*. Córdoba: El Almendro.

CANO CAMPOS, Tomás (2001). “Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador”. *Revista de Administración Pública*. Nº 155. Madrid.

CHIOVENDA, Giuseppe (1929). *Principios de Derecho Procesal Civil*. (trad.)José Casáis y Santaló. Madrid: Editorial Reus. Tomo I.

259

DOMINGO, Rafael (2000). *Reglas jurídicas y aforismos*. Pamplona: Aranzadi.

GUASP DELGADO, Jaime (1985). *La pretensión procesal*. 2ª ed. Madrid: Civitas.

MOMMSEN, Theodor (1899). *Romisches Strafrecht*. Leipzig: Akademische Druck.

ORTELLS RAMOS, Manuel (2008). *Derecho Procesal Civil*. Pamplona: Thomson-Aranzadi.

PEDRAZ PENALVA, Ernesto (1998). “Objeto del proceso y objeto litigioso”, en Joan PICÓ I JUNOY (coord). *Presente y futuro del proceso civil*. Barcelona: Bosch.

PICARDI, Nicola (2012). *Manuale del Processo Civile*. Milano: Giuffrè.

ROMERO SEGUEL, Alejandro (2009). *Curso de Derecho Procesal Civil. Los presupuestos procesales relativos al órgano jurisdiccional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. Tomo I.

SÁEZ SAN MARTÍN, Jorge (2015). “Elementos de la competencia jurisdiccional”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*. Año 22. Nº 1. Antofagasta.

SALAS VIVALDI, Julio (2006). “El juez frente al proceso irregular”, en FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN. *Estudios de Derecho Procesal*. Santiago: LexisNexis.

TAPIA FERNÁNDEZ, Isabel (2000). *El objeto del proceso. Alegaciones. Sentencia. Cosa Juzgada*. Madrid: La Ley.

VON BÜLOW, Oskar (1964). *La teoría de las excepciones procesales y de los presupuestos procesales*. (trad.) Miguel Ángel Rosas. Buenos Aires: E.J.E.A.