

OFICIO N° 242 - 2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 52-2019

Antecedente: Boletín N° 12.409-03

Santiago, quince de octubre de 2019

Por Oficio N° 158 del Presidente y Secretario de la Comisión de Economía, Fomento, MIPYME, Protección de los Consumidores y Turismo de la Cámara de Diputados, respectivamente, señores Pedro Velásquez Seguel y Álvaro Halabí Diuana, conforme a lo dispuesto por los incisos primero y segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, solicitan la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley que establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores, (Boletín 12.409-03).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 14 de octubre en curso, presidida por su titular señor Haroldo Brito Cruz, e integrada por los ministros señores Muñoz G., Künsemüller y Silva G., señora Maggi, señores Fuentes y Cisternas, señoras Chevesich y Muñoz S., señores Valderrama y Dahm, señora Vivanco, señor Silva C., señora Repetto y suplentes señores Muñoz P. y González, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE

**DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, FOMENTO, MIPYME, PROTECCIÓN DE
LOS CONSUMIDORES Y TURISMO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,**

SEÑOR PEDRO VELÁSQUEZ SEGUEL

VALPARAÍSO



“Santiago quince de octubre de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N° 158 del Presidente y Secretario de la Comisión de Economía, Fomento, MIPYME, Protección de los Consumidores y Turismo de la Cámara de Diputados (en adelante la “Comisión”), respectivamente, señores Pedro Velásquez Seguel y Álvaro Halabí Diuana, conforme a lo dispuesto por los incisos primero y segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, solicitan la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley que establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores, (Boletín 12.409-03).

Segundo: Esta iniciativa legal fue enviada por mensaje Presidencial el 24 de enero del presente año y cuenta con urgencia suma.

Cabe indicar que este proyecto ya fue objeto de petición de informe a esta Corte Suprema, en una modalidad no cubierta por el ámbito de las normas antes citadas, y fue informado por Oficio N° 219-2019 remitido al Congreso Nacional.

Es preciso también aclarar que, con posterioridad al informe de este Tribunal, se introdujo cambios en las mismas normas hoy consultadas, modificaciones sobre las que se requiere la opinión de esta Corte.

Tercero: FUNDAMENTACIÓN DEL PROYECTO EN GENERAL

En el entendido que se trata de un complemento introducido a las normas antes consultadas, solo cabe reiterar lo indicado en el informe anterior en relación a la fundamentación del mismo.

Tal como ya se indicó, en el mensaje se señala que tal iniciativa se justifica en la necesidad constante de actualizar los estándares de protección a los consumidores en forma coetánea a los avances de la tecnología en las relaciones de consumo y en la necesidad de modificar la regulación de aquellas materias en que se generan mayores posibilidades de vulneración de sus derechos, y en aras de lograr una mayor protección de aquellos derechos.

En este contexto, las modificaciones para incentivar la protección de los derechos de los consumidores se centran, en este Proyecto -con las actuales modificaciones-, fundamentalmente en las siguientes materias: a) derecho a retracto; b) medios para que los consumidores ejerzan sus derechos y comuniquen el término de los contratos de adhesión; c) derechos de los



consumidores financieros; d) elección del consumidor entre la garantía legal y la garantía voluntaria; y, e) información para el evento de denegación de embarque por sobreventa, medidas de mitigación y compensación.

Cuarto: ESTRUCTURA DEL PROYECTO

A diferencia del mensaje original -que constaba de tres artículos permanentes, conteniendo modificaciones a la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, al Código Aeronáutico y al Código Sanitario-, el texto actual, aprobado por la Comisión contiene cuatro artículos permanentes. Los dos primeros, también introducen cambios a la ley N°19.496 y al Código Aeronáutico, mientras que el artículo tercero modifica el artículo primero transitorio de la ley N° 21.081¹, y a su vez el cuarto, lo hace respecto del artículo 10 de la ley N°18.010. En consecuencia, la versión actual del proyecto no considera propuestas de cambio al Código Sanitario.

Además de lo anterior, la iniciativa contiene una disposición transitoria, que impone a las líneas aéreas autorizadas a operar en Chile, un deber de información respecto los cambios introducidos por el Proyecto.

Quinto: TEXTOS CONSULTADOS

Del Proyecto, en su versión actual, se consultan las siguientes normas, ambas integrantes del artículo primero del mismo:

- a) Artículo primero N°1, letra b) y
- b) Artículo primero N°9, letra a)

Sendos textos corresponden a las disposiciones ya consultadas y referidas en el informe anterior de esta Corte, a las que se adicionan los contenidos que a continuación se indican, esto es, a los artículos 3° inciso segundo, y al artículo 17 D, ambos de la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos del Consumidor.

En el contexto del Informe anterior, la primera disposición consultada, esto es el artículo 3° inciso segundo de la citada ley, introducía, en el catálogo de los derechos del consumidor de productos o servicios financieros, – mediante la adición de una letra f) - lo siguiente: “Los demás derechos establecidos en leyes, en especial, aquellos de los consagrados en la Ley N° 18.010” (que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero).

¹ Esta ley, a su vez, modifica la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores.



El segundo texto que se modificó en la ocasión señalada fue el artículo 17 D. Esta norma, en el texto actual de su inciso tercero regula el derecho de los consumidores a poner término anticipado a uno o más servicios financieros, en las condiciones que allí se especifican. A ese contenido se añadió , en la oportunidad ya indicada, luego de un punto seguido, el texto que hizo aplicable al deudor de operaciones financieras reguladas por la Ley N° 19.496, el derecho previsto por el artículo 10 de la Ley N° 18.010, para pagar anticipadamente una operación de crédito de dinero, aún contra la voluntad del acreedor, pero sin la limitación del valor del capital convenido a que alude el inciso segundo de este artículo (que solo hacía operativo el derecho cuando el monto de capital convenido no superaba la cantidad de 5000 UF.).

Como se ha expresado, la consulta anterior que no se sustentaba en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, no contenía, en relación a las materias incorporadas en los textos citados, la designación del tribunal competente para resolver los conflictos que se suscitaban con ocasión de esos contenidos, y se solicitó que esta Corte precisara, cual sería en su concepto, y en cada caso, el Tribunal que debía conocer y resolver sobre esos aspectos.

Sexto: OPINION YA VERTIDA POR ESTE TRIBUNAL EN RELACION A LAS DISPOSICIONES MODIFICADAS

Mediante Oficio N° 219-2019, de 23 de septiembre de 2019 este Tribunal indicó lo que sigue, para los efectos que aquí interesa:

“Séptimo: De todo lo anterior surge que la determinación de las reglas de competencia y procedimiento aplicables a los conflictos de interés individual que surjan en el ejercicio de los derechos relativos a los textos cuya modificación se incluye en la consulta, dependerá de la interpretación que se haga del artículo 2 bis en relación con el alcance de los artículos 3 y 17 D modificados.

Ahora bien, si se considera que la remisión que se hace en la Ley N° 19.496 a los derechos establecidos en leyes especiales y en la Ley N° 18.010, así como las reglas de pago anticipado del artículo 10 de esta última, es suficiente para que dejen de ser considerados como parte de “leyes especiales” que regulan aspectos de la actividad financiera, la excepción de exclusión del ámbito de aplicación de la Ley N° 19.496 regulada en el artículo 2° bis no será aplicable y, por ello, los conflictos que se susciten por el ejercicio de dichos derechos serán de competencia de los juzgados de policía local.



Si se estima lo contrario, esto es, que la remisión es insuficiente para considerar no aplicable la excepción del artículo 2° bis, los conflictos que se susciten serán de competencia de los juzgados de letras de acuerdo a las reglas generales.

Octavo: *Dicha dificultad interpretativa de carácter general toca al legislador aclararla, en atención a que la Corte Suprema carece de potestades que le permitan interpretar la ley de modo general y de manera vinculante, fuera de un asunto particular y concreto.*

Noveno: *Que, sobre el punto específicamente consultado, este tribunal es de opinión que las causas de interés colectivo o difuso, como ya se expresó, sean conocidas por los juzgados de letras y de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley N° 19.496, sea que se trate de actividades reguladas o no, en leyes especiales, resultando conveniente seguir en la materia la regla que entrega el conocimiento y protección de los intereses difusos a la justicia ordinaria, conforme lo previsto en el artículo 51 de la Ley 19.496, en tanto que a tutela de los intereses individuales quede entregada al conocimiento de los Juzgados de Policía Local, sede esta última que entrega una respuesta más oportuna en materia de protección de los derechos de los particulares.”*

Séptimo: NUEVAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LOS TEXTOS YA ALUDIDOS, AHORA EN CONSULTA

En esta ocasión, tanto en lo que concierne a la modificación del artículo 3 inciso 2°, al que se agregó la letra f), como al artículo 17D inciso tercero, en ambas disposiciones se adicionó un texto en el que se designa como Tribunal competente para conocer de las señaladas materias, a los Tribunales Ordinarios de Justicia

El esquema de las modificaciones es el que sigue:

ARTICULO 3° INCISO SEGUNDO LEY N° 19.496

Texto vigente	Simulado texto previamente consultado (mensaje)	Simulado texto actualmente consultado (aprobado por la Comisión)²
Artículo 3°.- (...)	Artículo 3°.- (...)	Artículo 3°.- (...)

² Subrayado modificaciones introducidas por la Comisión.



<p>Son derechos del consumidor de productos o servicios financieros:</p> <p>a) Recibir la información del costo total del producto o servicio, lo que comprende conocer la carga anual equivalente a que se refiere el artículo 17 G, y ser informado por escrito de las razones del rechazo a la contratación del servicio financiero, las que deberán fundarse en condiciones objetivas.</p> <p>b) Conocer las condiciones objetivas que el proveedor establece previa y públicamente para acceder al crédito y para otras operaciones financieras.</p> <p>c) La oportuna liberación de las garantías constituidas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, una vez extinguidas éstas.</p> <p>d) Elegir al tasador de los bienes ofrecidos en garantía, entre las alternativas que le presente la institución financiera.</p> <p>e) Conocer la liquidación total del crédito, a su solo requerimiento.</p>	<p>Son derechos del consumidor de productos o servicios financieros:</p> <p>a) Recibir la información del costo total del producto o servicio, lo que comprende conocer la carga anual equivalente a que se refiere el artículo 17 G, y ser informado por escrito de las razones del rechazo a la contratación del servicio financiero, las que deberán fundarse en condiciones objetivas.</p> <p>b) Conocer las condiciones objetivas que el proveedor establece previa y públicamente para acceder al crédito y para otras operaciones financieras.</p> <p>c) La oportuna liberación de las garantías constituidas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, una vez extinguidas éstas.</p> <p>d) Elegir al tasador de los bienes ofrecidos en garantía, entre las alternativas que le presente la institución financiera.</p> <p>e) Conocer la liquidación total del crédito, a su solo requerimiento;</p> <p>f) Los demás derechos establecidos en leyes, en especial,</p>	<p>Son derechos del consumidor de productos o servicios financieros:</p> <p>a) Recibir la información del costo total del producto o servicio, lo que comprende conocer la carga anual equivalente a que se refiere el artículo 17 G, y ser informado por escrito de las razones del rechazo a la contratación del servicio financiero, las que deberán fundarse en condiciones objetivas.</p> <p>b) Conocer las condiciones objetivas que el proveedor establece previa y públicamente para acceder al crédito y para otras operaciones financieras.</p> <p>c) La oportuna liberación de las garantías constituidas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, una vez extinguidas éstas.</p> <p>d) Elegir al tasador de los bienes ofrecidos en garantía, entre las alternativas que le presente la institución financiera.</p> <p>e) Conocer la liquidación total del crédito, a su solo requerimiento;</p> <p>f) Los demás derechos establecidos en leyes, en especial, aquellos derechos</p>
--	--	--

	<p>aquellos derechos consagrados en la ley N° 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero.</p>	<p>consagrados en la ley N° 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero. <u>Serán competentes para conocer de las controversias respecto de esta letra, los tribunales ordinarios de justicia.</u></p>
--	--	--

ARTICULO 17 D LEY 19.496

Texto vigente	texto previamente consultado	Texto actualmente consultado (aprobado por la Comisión)³
<p>Texto Artículo 17 D.- Los proveedores de servicios financieros pactados por contratos de adhesión deberán comunicar periódicamente, y dentro del plazo máximo de tres días hábiles cuando lo solicite el consumidor, la información referente al servicio prestado que le permita conocer: el precio total ya cobrado por los servicios contratados, el costo total que implica poner término al contrato antes de la fecha de expiración originalmente pactada, el valor total del servicio, la carga anual equivalente, si corresponde, y demás información relevante que determine el reglamento sobre las condiciones del servicio contratado. El contenido y la presentación de</p>	<p>Artículo 17 D.- Los proveedores de servicios financieros pactados por contratos de adhesión deberán comunicar periódicamente, y dentro del plazo máximo de tres días hábiles cuando lo solicite el consumidor, la información referente al servicio prestado que le permita conocer: el precio total ya cobrado por los servicios contratados, el costo total que implica poner término al contrato antes de la fecha de expiración originalmente pactada, el valor total del servicio, la carga anual equivalente, si corresponde, y demás información relevante que determine el reglamento sobre las condiciones del servicio contratado. El contenido y la presentación de</p>	<p>Artículo 17 D.- Los proveedores de servicios financieros pactados por contratos de adhesión deberán comunicar periódicamente, y dentro del plazo máximo de tres días hábiles cuando lo solicite el consumidor, la información referente al servicio prestado que le permita conocer: el precio total ya cobrado por los servicios contratados, el costo total que implica poner término al contrato antes de la fecha de expiración originalmente pactada, el valor total del servicio, la carga anual equivalente, si corresponde, y demás información relevante que determine el reglamento sobre las condiciones del servicio contratado. El contenido y la presentación de dicha información se</p>

³ Subrayado modificaciones introducidas por la Comisión.



<p>dicha información se determinarán en los reglamentos que se dicten de acuerdo al artículo 62.</p> <p>Los proveedores no podrán efectuar cambios en los precios, tasas, cargos, comisiones, costos y tarifas de un producto o servicio financiero, con ocasión de la renovación, restitución o reposición del soporte físico necesario para el uso del producto o servicio cuyo contrato se encuentre vigente. En ningún caso dichas renovación, restitución o reposición podrán condicionarse a la celebración de un nuevo contrato.</p> <p>Los consumidores tendrán derecho a poner término anticipado a uno o más servicios financieros por su sola voluntad y siempre que extingan totalmente las obligaciones con el proveedor asociadas al o los servicios específicos que el consumidor decide terminar, incluido el costo por término o pago anticipado determinado en el contrato de adhesión.</p>	<p>dicha información se determinarán en los reglamentos que se dicten de acuerdo al artículo 62.</p> <p>Los proveedores no podrán efectuar cambios en los precios, tasas, cargos, comisiones, costos y tarifas de un producto o servicio financiero, con ocasión de la renovación, restitución o reposición del soporte físico necesario para el uso del producto o servicio cuyo contrato se encuentre vigente. En ningún caso dichas renovación, restitución o reposición podrán condicionarse a la celebración de un nuevo contrato.</p> <p>Los consumidores tendrán derecho a poner término anticipado a uno o más servicios financieros por su sola voluntad y siempre que extingan totalmente las obligaciones con el proveedor asociadas al o los servicios específicos que el consumidor decide terminar, incluido el costo por término o pago anticipado determinado en el contrato de adhesión.</p> <p>Tratándose de las operaciones financieras regidas por esta ley, les será aplicable lo dispuesto en el inciso segundo y siguientes del artículo 10 de la ley N° 18.010, con independencia del</p>	<p>determinarán en los reglamentos que se dicten de acuerdo al artículo 62.</p> <p>Los proveedores no podrán efectuar cambios en los precios, tasas, cargos, comisiones, costos y tarifas de un producto o servicio financiero, con ocasión de la renovación, restitución o reposición del soporte físico necesario para el uso del producto o servicio cuyo contrato se encuentre vigente. En ningún caso dichas renovación, restitución o reposición podrán condicionarse a la celebración de un nuevo contrato.</p> <p>Los consumidores tendrán derecho a poner término anticipado a uno o más servicios financieros por su sola voluntad y siempre que extingan totalmente las obligaciones con el proveedor asociadas al o los servicios específicos que el consumidor decide terminar, incluido el costo por término o pago anticipado determinado en el contrato de adhesión.</p> <p>Tratándose de las operaciones financieras regidas por esta ley, les será aplicable lo dispuesto en el inciso segundo y siguientes del artículo 10 de la ley N° 18.010, con independencia del monto del capital</p>
---	--	---

	<p>monto del capital adeudado.</p>	<p>adeudado. Serán competentes para conocer de las controversias respecto de este inciso, los tribunales ordinarios de justicia.</p>
--	------------------------------------	--

Como se aprecia, en la situación de ambos nuevos textos consultados se determina que serán competentes para conocer de las controversias que surjan en relación a esos contenidos, los Tribunales Ordinarios de Justicia, queriendo significar los Juzgados de Letras con competencia en Lo Civil.

Octavo: OBSERVACIONES

1).- En materia de determinación del Tribunal competente para conocer de los conflictos derivados de la afectación de derechos colectivos o difusos de los consumidores, no cabe duda que siempre lo serán los Juzgados de Letras en lo Civil, ello por aplicación, entre otras normas, de lo prescrito por los artículos 2 bis y 50 A inciso segundo de la Ley N° 19.496.

2).- Que tratándose, tanto de denuncias, cuanto de acciones de interés individual del consumidor, la solución propuesta en el Proyecto llevaría a distinguir y a establecer distintos Tribunales competentes según cual sea el derecho amagado del consumidor financiero. Esto significa que, si se trata de cualquiera de los derechos financieros a que alude el artículo 3 inciso segundo de la Ley N° 19.496, en su texto actualmente vigente, las acciones del consumidor individual deben continuar siendo conocidas por el Juez de Policía Local correspondiente, esto es, el del domicilio del consumidor, o del proveedor, a elección del primero. Sin embargo, y de acuerdo a los términos de la modificación en consulta, cuando el conflicto verse acerca de los derechos incorporados por la letra f) de este texto, es decir, de los demás derechos del consumidor de productos o servicios financieros, **establecidos en leyes especiales, en particular, en la Ley N° 18.010**, serán competentes los Tribunales Ordinarios, - esto es, los Jueces de Letras en lo Civil - Esta misma solución se propone para el evento que el consumidor individual ocurra a la jurisdicción a raíz de las cuestiones a que dé lugar la aplicación del artículo 10 de la Ley 18.010, con la modificación introducida.



3).- Que tal como ya se ha indicado en forma previa por esta Corte, la regla general que prevén los artículos 50 inciso primero y 2° bis letra c), de la Ley N° 19.496 para el evento de denuncias o acciones enderezadas por un consumidor afectado, esto es, cuando recurre a la jurisdicción de manera individual, es que el Tribunal competente sea el Juez de Policía Local de su domicilio, o del proveedor demandado, a elección del consumidor. Esta conclusión surge tanto de los propios términos de las normas recién citadas, cuanto porque esta sede, dado el procedimiento establecido, y normas supletorias que rigen, unido todo ello a la experiencia aquilatada por esos Tribunales, resulta ser la más adecuada para proporcionar una respuesta más expedita y oportuna en materia de protección de los derechos de los consumidores.

4).- Es de advertir que el artículo 2 bis, - aun cuando se trate de derechos de los consumidores consagrados en leyes especiales - preceptúa que si en ellos no se contiene un procedimiento para los efectos de sustanciar las acciones sobre indemnizaciones que haga valer un consumidor por su afectación individual, tal texto hace aplicable el procedimiento establecido en la Ley N° 19.496, para esos efectos, mismo que ha de ventilarse ante el Juzgado de Policía Local pertinente.- Si una acción de esta envergadura queda en la esfera de competencia de los Juzgados de Policía Local (en el marco de su interés individual), con mayor razón se aprecia como más propicia esta sede para conocer de las acciones que el consumidor financiero pueda ejercer con ocasión de los textos recién incorporados a los artículos 3 inciso segundo letra f), y 17 letra D, inciso tercero.

5).- Además de lo anterior y siempre en relación a la radicación de las causas de protección de derechos del consumidor de interés individual en los Juzgados de Policía Local, puede tenerse presente lo informado por la Corte Suprema, en el marco de la tramitación del proyecto de ley que “Modifica ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores” (boletín N°9396-03), que culminó con la publicación de la ley N°21.081, que modifica a la anteriormente citada. Dicho proyecto proponía trasladar la competencia de los Juzgados de Policía Local para conocer de los conflictos de interés individual que surgen del incumplimiento de la ley N° 19.496, y muy particularmente de las indemnizaciones de perjuicios, a los Tribunales Ordinarios de Justicia, concretamente a los Juzgados de Letras en lo Civil. Al



respecto este Tribunal, mediante oficio N°67-2014, de 31 de julio de 2014, consideró que “el cambio podría atentar contra la mayor eficiencia y agilidad que el proyecto pretende en la resolución de los conflictos, en la medida que aun cuando se prevé que las acciones se ventilen en juicio sumario, los Tribunales Civiles también están recargados; con el mayor costo que supone acceder a la justicia civil (contratación de abogado, pago de notificaciones, etc.); con el hecho que la justicia de Policía Local, en cuanto comunal, puede resultar más cercana y de fácil acceso. En fin, voces más expertas agregan que la especialización de los Juzgados de Policía Local en la materia no es menor, si se tiene presente que conocen causas de esta naturaleza desde el año 1983 y que la disparidad de criterios no es tal⁴. Observan, asimismo, que en un alto porcentaje, las causas de que conocen las Cortes de Apelaciones confirman las decisiones de los Juzgados de Policía Local, lo que demostraría que sus criterios son mayoritariamente acertados. Se trataría, en fin, de controversias de poco monto que no justificaría someterlas al conocimiento de los tribunales civiles...”.

6).- Finalmente, no se comprende con claridad la justificación en la disparidad de tratamiento que el Proyecto considera en cuanto a la determinación del Tribunal competente para conocer de derechos de interés individual. Tratándose de los derechos de un consumidor financiero, en estricto rigor, el planteamiento del Proyecto requeriría distinguir de cuál sea el producto o servicio financiero del consumidor que ha sido afectado, para así determinar el Tribunal que deberá conocer del asunto, y por ende, el procedimiento que corresponderá aplicar para la sustanciación del conflicto , lo que no se aprecia como adecuado para el logro de los fines de celeridad, concentración e igualdad de trato en relación a los consumidores.-

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores, (Boletín 12.409-03).

Ofíciense.

PL-52-2019”

⁴ Esto, en respuesta a las razones invocada en el mensaje del proyecto, respecto de “la existencia de jurisprudencia contradictoria de parte de los Juzgados de Policía Local”.



Saluda atentamente a V.S.

