Boletín Nº 12.931-03

Proyecto de ley, iniciado en moción del Honorable Senador señor Allamand, que modifica la ley N° 19.496, para ampliar los derechos de los consumidores en las materias que indica.

Antecedentes y fundamentos

El 11 de marzo de 2019 entró en vigor la ley N° 21.081 llamada de "Fortalecimiento del SERNAC", última modificación a la ley N°19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores (en adelante, LPDC). Dicha reforma, en su mayor parte, se dedicó a introducir cambios institucionales al sistema de protección al consumidor, esto es, a las facultades del SERNAC. Pocos derechos propios de los consumidores fueron robustecidos con dicho proyecto. De hecho, vigorizar al ente estatal no es sinónimo de fortalecimiento de los derechos de los consumidores. Más allá que los plazos de prescripción de las acciones que emanan de la ley N° 19.496 fueron ampliados, y que se introdujeron un conjunto de reformas procedimentales que ayudarán a proteger de mejor manera los derechos de los consumidores, todavía persiste la necesidad de una mayor protección al consumidor acorde con las exigencias actuales del tráfico.

De hecho, la última gran reforma a la Ley N° 19.496 que estableció mejoras sustantivas a los derechos de los consumidores fue la Ley N° 19.955, que data del año 2004. Hasta la fecha de ingreso del presente proyecto, ya son 15 años en que el legislador no ha actualizado (salvo lo mencionado sobre la Ley N°21.081) la normativa general sobre protección al consumidor en materias sensibles como lo son su ámbito de aplicación, criterios de interpretación de la ley y de los contratos, garantía legal y productos defectuosos y aspectos relevantes de los contratos financieros.

El presente proyecto pretende actualizar la normativa de protección al consumidor en los ejes ya mencionados, produciendo mejoras sustantivas generales a los derechos de los consumidores.

Ejes del proyecto

El presente proyecto contiene cuatro ejes de reforma, a saber: (I) la ampliación del ámbito de aplicación de la LPDC a los consumidores materiales, (II) la introducción de normas de interpretación a favor del consumidor, (III) mejoras en las reglas de la garantía legal y la introducción de la responsabilidad por productos defectuosos, y (IV) reformas a las comisiones e intereses en el mercado del crédito.

I. Ampliación del ámbito de aplicación de la LPDC a los consumidores materiales

El primer eje de reformas dice relación con la ampliación del ámbito de aplicación de la LPDC. La LPDC todavía vigente se enfoca en la contratación directa entre consumidores y proveedores y no le reconoce total protección a los destinatarios finales de los bienes y servicios.

En concreto, el proyecto propone ampliar la noción de consumidor.

La ley vigente restringe la noción de consumidor al adquirente de bienes y servicios, en circunstancias que el consumidor relevante para estos efectos es el destinatario final de los mismos, haya adquirido tales bienes y servicios, o no. El proyecto deroga la exigencia de contratación de estos bienes, dejando como criterio relevante para la calificación de consumidor su carácter de destinatario final de los mismos.
Se observa que los tribunales no siempre hacen prevalecer el carácter de destinatario final de los bienes y servicios (lo que se denomina en doctrina "consumidor material") y en varias ocasiones exigen que el demandante sea el consumidor adquirente de los bienes y servicios (véase Barrientos, Francisca [2016], La Garantía Legal, Santiago, Thomson Reuters, pp. 44-45). Hoy por hoy, no parece razonable que la LPDC otorgue protección solo al consumidor contratante (una madre o padre de familia, por ejemplo), y no a los destinatarios finales que sufran los daños (el hijo de familia que disfruta el bien o servicio que le causa daño). En esta materia, el proyecto sigue la línea que se ha planteado por la doctrina nacional más autorizada en el sentido de ampliar la protección al consumidor material: Barrientos, Francisca (2016), La Garantía Legal, Santiago, Thomson Reuters, pp. 43-47; Momberg, Rodrigo (2013), "Artículo 1° N° 1", en La protección de los derechos de los consumidores, Santiago, Thomson Reuters, p. 7; Pinochet, Ruperto (2011), "Delimitación material del Derecho del consumo: Evolución de la noción de consumidor en la doctrina nacional", en Estudios de Derecho Comercial, Santiago, Legal Publishing, pp. 360-361.

Finalmente, con esta reforma, se ordena la aplicación de la LPDC que dirige sus normas tanto a los consumidores jurídicos (los que contratan) como a los consumidores materiales (los destinatarios finales), como sucede con la normativa sobre información y publicidad y promociones u ofertas. De esta manera, la reforma amplía el ámbito de protección de los derechos de los consumidores a los destinatarios finales y concede una unidad interpretativa, que se ve aun mejorada con las reformas que se presentan en el siguiente eje.

II. Normas de interpretación a favor del consumidor

El segundo eje de reformas dice relación con la cristalización de normas interpretativas a favor del consumidor.

La LPDC, como norma protectora de los derechos de los consumidores, debe ser interpretada a la luz de su función propia. Hasta la fecha, aun cuando los fallos de los tribunales se han pronunciado en este sentido (por ejemplo, en la reciente sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 4795-18), se hace necesario una guía de carácter general que oriente la debida inteligencia de las normas de protección al consumidor.

Así, el proyecto incorpora el elemento de interpretación teleológico como mecanismo coadyuvante a las reglas de interpretación de la ley del Código Civil para aplicar la normativa de consumo Asimismo, el proyecto incorpora una norma de clausura, en el sentido que si la duda persiste luego de aplicar los elementos de interpretación, la norma debe favorecer a favor del consumidor.

Además, el proyecto incorpora una forma de solución interpretativa de las exclusiones establecidas en el artículo 2 bis, en el sentido que si no es clara una exclusión de aplicación de la LPDC, debe preferirse la interpretación favorable a la aplicación de la normativa de consumo en cuanto al fondo como a sus procedimientos.

El proyecto también avanza con las normas de interpretación de los contratos de adhesión. El proyecto establece, en la línea del artículo 1466 inciso segundo del Código Civil, que las cláusulas obscuras de los contratos se interpretarán a favor del consumidor. El proyecto también se hace cargo de las cláusulas contradictorias de los contratos de adhesión, aclarando que el intérprete debe obviar la cláusula contradictoria menos favorable al consumidor.

III Garantía legal y los productos defectuosos

El tercer eje de reformas se refiere a la garantía legal y los productos defectuosos.

1. Garantía legal

En LPDC hoy vigente, una de las materias más sensibles en la ley es el ejercicio de los derechos del consumidor en caso de las disconformidades materiales de los bienes y servicios. Hablamos de los bienes y servicios inidóneos, es decir, aquellos que presentan anomalías de cantidad, de especificación, de calidad y de vinculación con la publicidad.

Cuando se producen estos problemas, el consumidor tiene el derecho alternativo a la reparación, sustitución, rebaja del precio (solo para los defectos de cantidad del artículo 19), devolución del precio (resolución del contrato) y a la indemnización de perjuicios. Estos derechos constituyen la garantía legal del consumidor.

a. Garantía legal de bienes

Sin embargo, desde hace algún tiempo, la doctrina ha venido denunciando las dificultades hermenéuticas que presenta, en especial, la redacción del artículo 21 de la LPDC, que concede el ejercicio de estos derechos. Las dificultades hermenéuticas se presentan en varias materias, a saber: si existe una jerarquía en los derechos de la garantía legal, o bien, son de libre elección del consumidor; la relación existente entre la garantía legal, la garantía adicional o voluntaria otorgada por el vendedor y la garantía otorgada por el fabricante; y los plazos para hacer efectivos estos derechos. Asimismo, se denuncia que el plazo de la garantía legal es muy breve. Las dificultades

interpretativas del artículo han dado lugar a disparidades jurisprudenciales (como se describe en la tesis doctoral de Barrientos, Francisca [2016], La Garantía Legal, Santiago, Thomson Reuters, passim), que resulta conveniente mejorar para robustecer el derecho a la garantía legal.

Concretamente, el proyecto avanza en varias materias, a saber:

i. Reorganiza el actual artículo 21 y lo ordena para un mejor entendimiento de sus reglas. Para estos efectos, se ha ocupado el material normativo disponible en la legislación actualmente vigente, que ya tiene años de aplicación y se ha mejorado con las reformas siguientes.

ii. Garantiza la libre elección del consumidor de los derechos que concede la garantía legal. A diferencia de lo que sucede en el proyecto "pro consumidor" presentado por el gobierno a comienzos de este año (Mensaje N° 366-366, Boletín N° 12383-02) que cambia solo una palabra del artículo 21, este proyecto garantiza de manera expresa el derecho a la libre elección de la garantía legal.

iii. Ordena el ejercicio de la garantía legal y su relación con la garantía adicional o extendida del vendedor y la del fabricante. En el proyecto, la garantía legal rige primero que la garantía extendida o voluntaria otorgada por el vendedor. Con esto, se asegura que las garantías del vendedor sean realmente garantías extendidas. Por su parte, la garantía del fabricante corre en paralelo con la garantía legal o extendida.

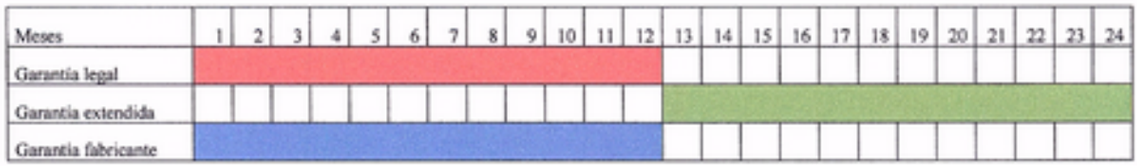
iv. Se aumentan los plazos de la garantía legal. La garantía legal se extiende de 3 meses a 1 año en el caso de los productos durables; y de 7 días a 30 días en el caso de los productos perecibles.

v. El plazo de la garantía legal y de la garantía extendida o voluntaria del vendedor, según sea el caso, se interrumpe en el caso de reparación y sustitución del producto, volviendo a correr los plazos íntegramente desde una u otra.

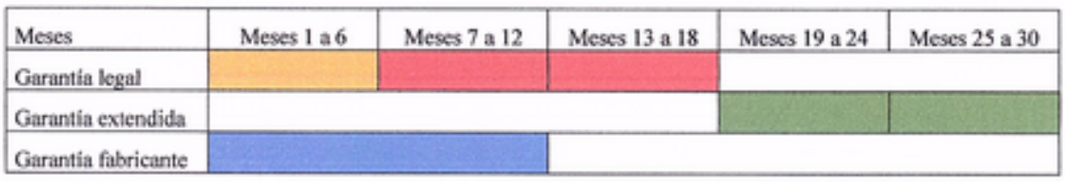
vi. Si el producto está en revisión por el vendedor, el plazo de la garantía se suspende.

Resumen

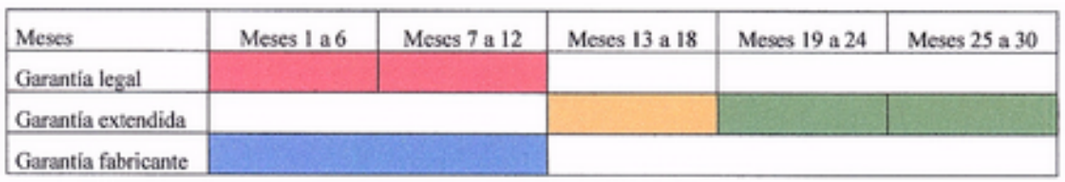
Así, de acuerdo a la reforma planteada, el panorama de las garantías es el siguiente. Para estos efectos, piénsese que se contrata con el vendedor una garantía adicional o extendida de 12 meses, y el producto en su folleto contiene una garantía de un año. En este caso el consumidor puede hacer uso, en el primer año posterior a la compra, la garantía legal o la del fabricante. Si se ejerce la garantía del fabricante, no se interrumpen los plazos de garantía legal ni extendida.



Ahora, piénsese que al mes 6 de uso el producto falla. Si el consumidor opta por la reparación o la sustitución ante el vendedor, se interrumpe el plazo de la garantía legal y comienzan a regir nuevamente todos los plazos de la garantía legal y de la extendida, contados desde la reparación o sustitución. La garantía del fabricante sigue rigiendo hasta el mes 12.



Finalmente, imagínese que el producto tiene una falla en el mes 18. Se interrumpe solo la garantía voluntaria o extendida, cuyo plazo vuelve a correr, desde la reparación o sustitución.



b. Garantía legal de servicios

En materia de servicios, el proyecto modifica el artículo 41 inciso 2°. La doctrina ha evidenciado que el régimen de garantía legal de servicios está desmejorado respecto del régimen de garantía de bienes, diferencia que no tiene fundamento económico, dogmático ni práctico (Contardo, Juan Ignacio [2013] "Artículo 41", en La protección de los derechos de los consumidores, Santiago, Thomson Reuters, pp. 866-888). En concreto son tres los aspectos que se modifican, a saber:

i. Aumenta el plazo vigente de 30 días hábiles a un año, concordante con la ampliación de los plazos de la garantía legal en materia de bienes durables;

ii. Garantiza la libre elección de los derechos del consumidor; y

iii. Ordena las garantías en el mismo sentido antes expresado para los bienes durables.

De esta manera, el proyecto termina con la separación injustificada entre los regímenes de garantía legal de bienes y de servicios, y ordena reglas equivalentes en ambos regímenes.

2. Productos defectuosos

De otra parte, el proyecto avanza en el reconocimiento legal de los productos defectuosos. Los productos defectuosos son aquellos que causan daño a la persona o propiedad del consumidor. Aquí no estamos en los supuestos de garantía legal, pues no se trata del caso en que el producto presenta

anomalías de cantidad, de especificación, de calidad y de vinculación con la publicidad, sino que este cause daño al consumidor en su persona o en sus bienes.

La doctrina que se ha preocupado de esta materia está conteste en que resulta necesaria la regulación de estos productos. En estos casos, el proyecto establece la responsabilidad del fabricante o del importador. Si hay pluralidad de responsables su responsabilidad es solidaria. Finalmente, la responsabilidad que establece el proyecto prescribe a los 5 años desde que se manifestó el daño. La reforma se hace necesaria a partir de casos emblemáticos de nuestros tribunales, y de la ampliación del ámbito de aplicación de la LPDC de este proyecto.

IV. Reformas al cobro de comisiones e intereses en el mercado del crédito

El proyecto intenta mejorar la protección del consumidor financiero en tres materias sensibles:

1. Prohibir las comisiones, precios, gastos, costos o tarifas, cualquiera que sea su denominación, que constituyan un sobreprecio a la apertura o administración del producto o servicio financiero o al interés que se cobre por el otorgamiento de un crédito. El SERNAC ha evidenciado cobros de un sinnúmero de comisiones, que no dicen relación con la apertura y mantención del producto financiero. Estas comisiones no constituyen sino un sobreprecio del servicio financiero, o bien un interés encubierto, todas prácticas indeseadas que el proyecto pretende eliminar. De esta manera, el proyecto permite las comisiones de apertura y mantención de productos y servicios financieros, y prohíbe toda otra comisión imputable al mismo fin al mismo tiempo, o bien, que signifique un sobre interés.

Así, por ejemplo, no están permitidas las comisiones relativas a la evaluación comercial del cliente, toda vez que ellas corresponden a los cargos que se efectúan por la apertura del producto o servicio financiero. Tampoco están permitidas las comisiones de confección y envío de los estados de cuenta, toda vez que ellas corresponden a un costo de administración. En la misma línea, las comisiones de renegociación de créditos de cualquier naturaleza tampoco están permitidas cuando el proveedor cobre comisiones de apertura del crédito, pues ellas corresponden a la comisión de apertura.

En definitiva, el proyecto busca evitar que el consumidor pague en exceso por la apertura, por la administración de un producto o servicio financiero o por el interés cobrado previamente.

2. Derogar la comisión de prepago establecida en el artículo 10 de la Ley N° 18.010 sobre operaciones de crédito de dinero. En virtud de esta reforma, el deudor de un crédito regido por la ley N° 18.010 podrá siempre pagar anticipadamente las deudas de dinero a interés, restituyendo el capital y pagando los intereses debidos hasta la fecha del pago. Esta reforma facilitará el pago anticipado de deudas de dinero, abaratando, asimismo, la posibilidad de acceder a mejores condiciones crediticias. A diferencia de lo que sucede en el proyecto "pro consumidor" (Mensaje N° 366-366, Boletín N° 12383-02), que mantiene la comisión de prepago, este proyecto pretende eliminarla para todos los créditos, cualquiera sea su cuantía.

3. Prohibir el cobro de intereses en los períodos de gracia otorgados por el acreedor. Se evidencia una práctica generalizada en el mercado que los acreedores concedan plazos de gracia para pagar, pero una vez vencidos éstos, y no pagados los créditos, se imputen los intereses desde el primer vencimiento, desconociendo el período de gracia que el mismo acreedor concede. El SERNAC ha demandado la abusividad de estas cláusulas, pero la Corte Suprema, en un fallo reciente, les ha otorgado validez (Corte Suprema, Rol N° 24.598-2018, 1 de julio de 2019), en circunstancias que se trata, al menos, de una cláusula que lleva a error o engaño al consumidor, cuestión que este proyecto pretende solucionar.

Proyecto de ley

Artículo Primero.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores:

1) Deróguese la siguiente frase del artículo 1° N° 1 "en virtud de cualquier acto jurídico oneroso", y suprímase las comas que anteceden y suceden a dicha frase.

2) Agrégase el siguiente artículo 1 bis, nuevo:

"La interpretación de las normas contenidas en la presente ley se efectuará en conformidad a los artículos 19 a 24 del Código Civil, teniendo siempre en consideración la finalidad protectora del consumidor de esta ley y el desequilibrio de las partes.

Si de la aplicación de las normas y criterios descritos en el inciso anterior, todavía existiese duda sobre el alcance de alguna de sus disposiciones, deberá adoptarse la interpretación más favorable al consumidor.

En aquellos casos en que sea obscura la aplicación de las exclusiones establecidas en los artículos 2 y 2 bis, deberán aplicarse las normas de esta ley y sus procedimientos judiciales de interés individual y colectivo y difuso.".

3) Agrégase el siguiente artículo 16 C, nuevo:

"Las cláusulas obscuras del contrato de adhesión deberán ser interpretadas a favor del consumidor. Si se advierten cláusulas contradictorias en los contratos de adhesión, no deberá considerarse aquella cláusula o parte de la cláusula contradictoria menos favorable al consumidor".

4) Agrégase los siguientes incisos tercero, cuarto y quinto, nuevos, al artículo 17 B:

"Los productos y servicios financieros solo podrán establecer comisiones, precios, gastos, costos o tarifas, cualquiera sea su denominación, derivados de estos servicios y productos, en la medida que sean informados anticipadamente al consumidor en el contrato y constituyan una contraprestación real y efectiva a un servicio prestado por el proveedor. Constituye infracción a

esta ley los cobros que constituyan un sobreprecio a la apertura y administración del producto o servicio financiero o al interés que se cobre por el otorgamiento de un crédito.

En estos casos, el tribunal, además de declarar la infracción respectiva, ordenará la restitución completa de lo excesivamente pagado, con reajustes e intereses. Las infracciones que establece este inciso se entienden sin perjuicio de lo establecido en el artículo 39 de la presente ley.

En consecuencia, sin que la presente enumeración sea taxativa, comete infracción a la presente ley el proveedor que cobre comisiones, precios, gastos, costos o tarifas relativas a la evaluación comercial del cliente; la confección y envío de los estados de cuenta; compra en cuotas o en establecimientos comerciales asociados; compra o avances en efectivo en territorio extranjero; avance en efectivo en el territorio nacional; reprogramación, convenio de pago, rehabilitación, novación o cualquier tipo de renegociación crediticia; y líneas de crédito de sobregiro.".

5) Sustitúyase el artículo 21 por el siguiente:

"El ejercicio de los derechos que contemplan los artículos 19 y 20 deberá hacerse efectivo ante el vendedor dentro del año siguiente a la fecha en que se haya recibido el producto, siempre que éste no se hubiere deteriorado por hecho imputable al consumidor.

El consumidor tendrá la libertad de elección entre la reparación del producto, su sustitución o la devolución del precio pagado, sin perjuicio de la indemnización que corresponda.

Si el producto se hubiere vendido con determinada garantía extendida o voluntaria otorgada por el vendedor, gratuita u onerosa, regirá después de vencida la garantía legal.

Las garantías a que se refieren en los dos incisos precedentes producirán plena prueba si ha sido fechada y timbrada al momento de la entrega del bien. Igual efecto tendrá la referida garantía aunque no haya sido fechada ni timbrada al momento de la entrega del bien, siempre que se exhiba la correspondiente factura o boleta de venta.

Si la garantía es otorgada por el fabricante, ésta comienza a regir desde la recepción del producto por todo el plazo en que se establece en éste. El consumidor podrá hacerla efectiva frente al fabricante o al importador. El consumidor podrá optar entre el ejercicio de la garantía legal, la extendida del vendedor o la garantía del fabricante, mientras se encuentren vigentes. En consecuencia, el vendedor no puede imponer agotar la garantía del fabricante antes de la garantía legal, o la extendida que él haya otorgado, ni viceversa.

Si en virtud del ejercicio de la garantía legal, adicional o voluntaria, el consumidor opta por la reparación o sustitución del bien, el plazo de la garantía, legal o voluntaria, según corresponda, se interrumpirá y comenzará a regir nuevamente.

El consumidor que, en el ejercicio de los derechos que contempla el artículo 20, opte por la reparación o sustitución, podrá dirigirse, indistintamente al vendedor, al fabricante o al importador. Hecha la opción, el requerido no podrá derivar el reclamo.

En caso de que el consumidor solicite la reparación sólo al vendedor, éste gozará del derecho de resarcimiento señalado en el artículo 22.

Las acciones a que se refiere el inciso segundo podrán hacerse valer, asimismo, indistintamente en contra del fabricante o el importador, en caso de ausencia del vendedor por haber sido sometido a un procedimiento concursal de liquidación, término de giro u otra circunstancia semejante. Tratándose de la devolución de la cantidad pagada, la acción no podrá intentarse sino respecto del vendedor.

El vendedor, fabricante o importador, en su caso, deberá responder al ejercicio de los derechos a que se refieren los artículos 19 y 20 en el mismo local donde se efectuó la venta o en las oficinas o locales en que habitualmente atiende a sus clientes, no pudiendo condicionar el ejercicio de los referidos derechos a efectuarse en otros lugares o en condiciones menos cómodas para el consumidor que las que se le ofreció para efectuar la venta, salvo que éste consienta en ello.

En el caso de productos perecibles o que por su naturaleza estén destinados a ser usados o consumidos en plazos breves, el término a que se refiere el inciso primero será el impreso en el producto o su envoltorio o, en su defecto, el término máximo de treinta días.

Tratándose de la devolución de la cantidad pagada, el plazo para ejercer la acción se contará desde la fecha de la entrega del producto. Si tal devolución se acordare una vez expirado el plazo a que se refiere el artículo 70 del decreto ley N° 825, de 1974, el consumidor sólo tendrá derecho a recuperar el precio neto del bien, excluidos los impuestos correspondientes.

Los plazos que establece este artículo se suspenderán si el producto se encuentra bajo algún tipo de revisión por el proveedor.".

6) Agréguese el siguiente artículo 21 A, nuevo:

"Si por defectos de fabricación, de diseño o de información del producto, coincidentes o no con los establecidos en el artículo 20, se causen daños a la persona o bienes del tenedor a cualquier título, éste podrá demandar directamente al fabricante o al importador para el resarcimiento de los daños causados. En caso de pluralidad de responsables, su responsabilidad será solidaria.

El plazo de prescripción de la acción concedida en este artículo es de cinco años contados desde la manifestación del daño. El plazo máximo para hacer efectiva la responsabilidad de este artículo es el de 10 años contados desde la puesta en circulación del producto.".

8) Modifíquese el artículo 41 en el siguiente sentido:

a) Sustitúyase la frase "treinta días" del inciso segundo, por la frase "un año".

b) Agrégase la siguiente oración al final del inciso segundo:

"El consumidor tendrá la libertad de elección entre la prestación del servicio sin costo, la corrección de la prestación inidónea, o la devolución del precio pagado, sin perjuicio de ser indemnizado por los daños causado.".

c) Agrégase el siguiente inciso tercero, nuevo, pasando el actual inciso tercero al cuarto:

"Si el proveedor hubiere concedido, garantías adicionales o voluntarias, regirá primero la garantía legal establecida en el inciso anterior, y luego la garantía extendida. Si, en virtud del ejercicio de cualquiera de las garantías, el proveedor presta el servicio sin costo o corrige la prestación defectuosa, el plazo de la garantía correspondiente se interrumpirá y comenzará a regir nuevamente.".

Artículo Segundo.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 18.010 sobre operaciones de crédito de dinero:

1) Sustitúyase el artículo 10, por el siguiente:
"El deudor podrá siempre pagar por anticipado todo o parte de una operación de crédito de dinero regida por esta ley, aun contra la voluntad del acreedor, siempre que pague el capital que se anticipa y los intereses pactados calculados hasta la fecha de pago efectivo.".

2) Agrégase el siguiente inciso cuarto, nuevo, al artículo 11:

"Si el acreedor concede plazos de gracia o prórrogas para pagar, los intereses moratorios se devengarán después del vencimiento del plazo de gracia o prórroga.".

Artículo transitorio.- El régimen de responsabilidad que establece el artículo 21 A introducido por esta ley no será aplicable a los daños causados con anterioridad a su entrada en vigencia.