

Modifica la ley N°19.496, que Establece normas para la protección de los derechos de los consumidores, en materia de sanciones y procedimiento en caso de infracciones a la ley, y en las reglas aplicables a las asociaciones de consumidores

Boletín N°11061-03

H.CÁMARA.

La Ley 19.496 de 1997, o “Ley del Consumidor” desde su entrada en vigor ha sido reformada en diversas ocasiones siendo los cambios más relevantes a nuestro juicio aquellos introducidos por la ley 19.955 del año 2004 que modificó los artículos que regulan el procedimiento aplicable a los juicios para el resguardo de los derechos individuales y que incluyó por primera vez un sistema para defender el interés colectivo o difuso de miles de consumidores no agrupados, que en el anterior sistema estaban condenados a observar impávidos como se cometían infracciones por parte de las empresas sin que existiese un justo resarcimiento ya que los costos de demandar eran muy altos en relación al beneficio obtenido.

Sin embargo, la Ley recién cumple 20 años y a pesar de las mejoras introducidas en diversas reformas con el correr del tiempo sigue evidenciado falencias que impiden que los principios y objetivos que inspiran su tramitación se vean realizados completamente. Este objetivo se trata principalmente de disminuir la asimetría de poder que existe entre los grandes proveedores y el consumidor final o tal como señaló el mensaje del presidente Patricio Aylwin del año 1991, *“cautelar en forma especial los intereses de los grupos o sectores no organizados, entre los que se cuentan los consumidores (...) de modo de impedir eventuales abusos que se deriven de la carencia de un ordenamiento jurídico adecuado”*

Pues bien, durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se despachó un mensaje para modificar la Ley del Consumidor y que tiene por objetivo principal transformar el rol del SERNAC (Servicio Nacional del Consumidor) órgano estatal encargado de la velar por la protección de los consumidores, dotándolo de diversos mecanismos de control, de fiscalización y resolutivos, junto con aumentar su planta de personal y entregarle nuevas competencias que lo convertirán en un órgano de importante trascendencia en nuestro ordenamiento legal.

Este cambio está en camino de transformarse en el perfeccionamiento más radical e importante desde la entrada en vigencia de la Ley el año 97 y esperamos que permita a las personas resolver de manera más expedita y fácil los conflictos que se susciten en las relaciones jurídicas de consumo y por lo tanto nos haga más fácil el a veces duro camino para defender los derechos de las personas que se enfrentan ante empresas que a diferencia de ellos, cuentan con la debida asesoría legal y los medios económicos para poder solventar un proceso.

No obstante, junto con los temas procedimentales y administrativos también se discuten en el proyecto del ejecutivo aspectos de fondo que implican un mejoramiento y perfección en el catálogo de derechos para los consumidores. Estos cambios de fondo tienen la particularidad de desatar un consenso transversal en las diferentes bancadas parlamentarias, en efecto, previamente habían sido presentado proyectos que recogían tales ideas, por ejemplo sobre el aumento el plazo de prescripción, el aumento de las multas o la determinación sobre que fallos serán inapelables

Por esa razón, a pesar de lo positivo de las iniciativas contenidas en el proyecto se está evidenciando un problema conceptual que tiene su presentación y es que creemos que es efectivo que la modificación del rol del SERNAC es positiva, el catálogo de derechos que tiene un consumidor en el actual sistema no tiene por qué estar sujeto a la discusión sobre las competencias y facultades de un organismo público.

Estos temas que dicen relación con el catálogo de derechos y deberes que tiene un consumidor final es lo que se ha denominado en el transcurso de la discusión como los aspectos sustantivos del proyecto y nosotros creemos que por ser de una naturaleza distinta la discusión sobre estos temas puede correr en un carril paralelo, más expedito, pues los consumidores no pueden seguir esperando que el perfeccionamiento del sistema de derechos y obligaciones esté condicionado al aumento de las facultades del SERNAC.

De esa forma lo que hemos querido realizar por medio de este proyecto es una recopilación de diversos temas de fondo que nos parecen relevantes de ser incorporados al sistema de manera que cuando avance la discusión procedimental sobre el rol del Estado en la defensa de las personas, las herramientas de las que dispongamos para aplicar tales facultades serán mayores, así como será mayor el haz de derechos con el que cuenta el consumidor, haciendo el acceso a la justicia mucho más eficiente pues nada obtenemos si mejora la institución y mejora el procedimiento pero no entregamos más derechos a las personas.

Por lo tanto lo que proponemos discutir en el proyecto son los siguientes aspectos:

1.-Aumentar las multas que pueden ser aplicadas a las empresas y graduarlas dependiendo de su importancia social.

Nos parece adecuado aumentar el monto de las Multas y a su vez le entregar una mayor discrecionalidad al sentenciador, señalando que deberá definir en base a ciertos criterios como la relevancia social, la cantidad de personas afectadas así como perjuicio ocasionado.

2.- Aumentar el plazos que tiene el consumidor para presentar las acciones.

Los plazos para ejercer las acciones que la ley entrega hoy son excesivamente exiguos, en efecto, el plazo de seis meses establecido en el actual artículo 26° resulta insuficiente no solo para las demandas individuales sino por sobre todo para las demandas colectivas donde está en juego el interés de muchas personas y en ese sentido proponemos la modificación de la frase seis meses por dos años para el caso de demandas individuales y cuatro años para demandas colectivas.

3.-Aumentar la cantidad de fallos Inapelables:

Las actuales 10 UTM de los fallos inapelables que establece la Ley son una cifra que sólo se aproxima a los costos que tendría hacerse asesorar por un abogado conforme al valor del mercado y por ello constituye un desincentivo al consumidor para que éste persevere en el procedimiento. Por lo tanto consideramos razonable una cifra de al menos 25 UTM tal como se encuentra propuesto en el proyecto comentado.

4.-Endurecer el control y las sanciones a la publicidad engañosa

Consideramos que se debe facultar al tribunal para determinar la suspensión de las emisiones publicitarias si se determina por el juez que caen en la publicidad engañosa y cuando la gravedad de los hechos lo amerite consideramos que incluso pueda ordenar medidas destinadas a disminuir eventuales perjuicios de personas que pudiesen verse afectadas así como ordenar que se realice a costa del infractor publicidad destinada a corregir la información engañosa entregada.

5-Sancionar la Reincidencia

Proponemos que cuando el tribunal en su sentencia declare que la infracción ha producido un riesgo elevado para los consumidores, podrá aumentar en el 25% la multa determinada en la sentencia.

6.-Se elimina la inhabilidad para ser testigo para el propio consumidor afectado.

Esta inhabilidad impedía en muchos casos al consumidor poder acreditar la infracción y debemos por lo tanto reconocer la asimetría existente durante el proceso. De hecho en muchos casos de demanda colectiva costaba encontrar testigos ya que todos los afectados eran los miles de clientes de una compañía que no podían declarar en juicio por que serían tachados lo cual es absurdo si consideramos que precisamente el objetivo de tener una regulación especial en materia de consumo es reconocer que existe una asimetría entre las partes y por lo tanto las normas de derecho común relativas a las tachas no pueden ser aplicables.

7.- Invertir la carga de la prueba en beneficio del consumidor.

En virtud de la misma asimetría señalada precedentemente se propone que el juez competente pueda distribuir la carga de la prueba conforme a la disponibilidad y facilidad probatoria para cada parte del litigio.

8.-Permitir como medida precautoria el cese del cobro de lo adeudado.

Se propone incorporar una medida precautoria excepcional por la cual una vez decretada la admisibilidad de una demanda, el cobro que realiza la empresa proveedora en aquella materia que sea objeto del juicio, podrá ser suspendido por el juez hasta la sentencia definitiva, es decir, podrá evitarse que los consumidores tengan que pagar las deudas que mantienen en disputa mientras no se resuelva sobre la culpabilidad del proveedor en una infracción a la ley del consumidor.

9.-Aspectos Positivos Para la Institucionalidad de las ADCs

En el marco de la discusión del proyecto de ley se evidenciaron también algunos aspectos relativos a las Asociaciones de Consumidores que nos parecen positivos de rescatar pues estos organismos han demostrado ser importantes agentes en el sistema de protección a los consumidores y por lo mismo nos parece relevante que su institucionalidad pueda ser perfeccionada a fin que en futuro tengan asegurado un rol que les permita seguir contribuyendo a la defensa de las personas.

- a.- Que pasan a ser instituciones de interés público reguladas por la Ley 20.500 en lugar del especial marco actual, en la cual son asimiladas a las asociaciones gremiales.

- b.- Los remanentes no transferidos ni reclamados provenientes de soluciones alcanzadas a través de mediaciones o por juicios colectivos pasaran al fondo concursable, ya que hoy, son muchos los remanentes que quedan porque los consumidores no se acercan a cobrarlos lo cual permite que la empresa infractora disminuya los costos de las indemnizaciones que legalmente debe pagar lo cual no parece justo, ya que si se tienen esos excedentes estos deberían ser invertido en aquello que puede contribuir a mejorar el sistema.
- c.- Que puedan ejecutar y celebrar actos y contratos civiles y mercantiles para cumplir sus objetivos, y destinar los frutos de dichos actos y contratos al financiamiento de sus actividades propias así como realizar cualquier otra actividad destinada a proteger, informar y educar a los consumidores.
- d.- Por último permitir que los representantes legales, socios y directores puedan recibir remuneración cuando cumplan funciones destinadas a cumplir con los objetivos de la asociación de consumidores.

Todos estos aspectos nos parecen especialmente relevantes y por esa razón es que venimos en proponer a esta H. Cámara el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N°19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores

1.- Reemplázase en el inciso segundo del artículo 23, la frase “cien a trescientas” por “100 a 3.000”.

2.- Modifícase el artículo 24 en el siguiente sentido:

a) En el inciso primero, reemplázase el guarismo “50” por “300”.

b) En el inciso segundo, reemplázanse los guarismos “750” y “1.000” por “1.500” y “3.000”, respectivamente.

c) Reemplázase el inciso final por los siguientes incisos cuarto, quinto y sexto:

“Para la aplicación de las multas señaladas en esta ley, así como de las medidas que se adopten para prevenir y, o corregir la infracción cometida el tribunal deberán considerar especialmente la cuantía de lo disputado, los parámetros objetivos que definan el deber de profesionalidad del proveedor, el grado de asimetría de información existente entre el infractor y la víctima, el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, la gravedad del daño causado, la cantidad de infracciones cometidas por parte del proveedor, el riesgo a que quedó expuesta la víctima o la comunidad, la calidad de reincidente del infractor, su situación económica, su pertenencia a alguna de las categorías a las que se refiere el inciso segundo del Artículo Segundo de la ley N°20.416. Asimismo, se podrá excepcionalmente autorizar el pago parcializado de la multa, hasta en seis cuotas, cuando el infractor acredite por medios fehacientes la imposibilidad económica para proveer a dicho pago de una sola vez.

Adicionalmente, tratándose de infracciones que afecten el interés colectivo o difuso de los consumidores, el tribunal graduará las multas de acuerdo al número de consumidores afectados, pudiendo aplicar una multa por cada uno de ellos, tomando en consideración la naturaleza de la infracción. Las multas que se impusieren podrán alcanzar como máximo el 30% de las ventas obtenidas por el infractor durante el período en que la infracción se haya prolongado o el doble del beneficio económico obtenido como resultado de la infracción.

3.- Modifícase el artículo 26 en el siguiente sentido:

a) En el inciso primero, reemplázanse las palabras “seis meses” por la expresión “dos años”.

b) En el inciso primero, reemplázase la frase “se haya incurrido en” por “haya cesado”.

c) Agrégase en el inciso primero, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración: “Con todo, las acciones civiles prescribirán conforme a las normas establecidas en el Código Civil o leyes especiales.”

4.- Modifíquese el artículo 50 G de la siguiente forma:

Reemplazase el guarismo 10 por el guarismo 25.

5.- Reemplazase el artículo 31 por el siguiente:

“Artículo 31.- En las denuncias que se formulen por publicidad falsa, el tribunal competente, de oficio o previa solicitud del Servicio o del particular afectado, podrá disponer la suspensión de las emisiones publicitarias cuando la gravedad de los hechos y los antecedentes acompañados lo ameriten. Podrá, asimismo, exigir al anunciante que, a su propia costa, realice la publicidad correctiva que resulte apropiada para enmendar errores o falsedades, dentro del plazo fatal de diez días hábiles.

Previo a que el tribunal competente, actuando de oficio o a petición de parte interesada o del Servicio, aplique la suspensión de una publicidad por ser denunciada esta como falsa, tendrá el denunciado la oportunidad para hacer valer sus alegaciones en una audiencia citada para tal efecto, dentro de tercero día.

En caso de que el denunciado no concurra a dicha audiencia y el tribunal acogiere la denuncia, la resolución que así lo determine será inapelable y se notificará por el estado diario. Si el tribunal la acogiere habiendo concurrido el denunciado a la audiencia, la resolución que así lo determine será apelable en el solo efecto devolutivo y se notificará de la misma forma.”

6.- Modifícase el artículo 53 C en el siguiente sentido:

a) Agrégase en el literal c), a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración: “En aquellos casos de reincidencia conforme al inciso tercero del artículo 24, y cuando el tribunal en su sentencia declare que la infracción ha producido un riesgo elevado para los consumidores, podrá aumentar en el 25% la indemnización determinada en la sentencia.”

b) Agrégase el siguiente inciso final:

“Los recursos que se dedujeren en contra de la sentencia definitiva gozarán de preferencia para su vista y fallo.

7.- Agregase los siguientes incisos finales al artículo 50 C

“En el procedimiento señalado previamente no será admisible la reconvencción del proveedor demandado y las excepciones que se hayan opuesto se tramitarán conjuntamente y se fallarán en la sentencia definitiva.

En la audiencia señalada previamente el tribunal podrá distribuir la carga de la prueba conforme a la disponibilidad y facilidad probatoria que posea cada una de las partes en el litigio, lo que comunicará a ellas para que asuman las consecuencias que les pueda generar la ausencia o insuficiencia de material probatorio que hayan debido aportar o el no rendir la prueba correspondiente de que dispongan en su poder. Para efectos de rendir la prueba ordenada conforme a este inciso, el juez citará a una nueva audiencia con ese único fin, la que deberá ser citada a la brevedad posible”

8.- Agréguese el siguiente numeral 10 al artículo 51:

“10.-El tribunal por resolución fundada podrá decretar como medida precautoria que mientras dure el procedimiento se interrumpa el cobro de las deudas que los consumidores tengan con la parte demandada, en aquellos casos en que estas deudas o su monto fuesen objeto de disputa”

9.- Reemplázase el artículo 6° de la siguiente manera que a continuación se propone:

“Las asociaciones de consumidores serán organizaciones de interés público regidas por la Ley 20.500 y por lo dispuesto en esta Ley.”

10.- Modifícase el artículo 8° en el siguiente sentido:

a) Reemplázase en el encabezado, la frase “solo podrán ejercer las siguientes funciones” por “podrán realizar las siguientes actividades”.

b) Agrégase el siguiente literal g)

“g) Ejecutar y celebrar actos y contratos civiles y mercantiles para cumplir sus objetivos, y destinar los frutos de dichos actos y contratos al financiamiento de sus actividades propias;”.

c) Agrégase el siguiente literal f):

“h) Realizar cualquier otra actividad destinada a proteger, informar y educar a los consumidores.

11.- Modifícase el artículo 9° en el siguiente sentido:

a) Reemplázase la letra a) por la siguiente:

“a) Repartir excedentes, utilidades o beneficios pecuniarios de sus actividades entre sus miembros fundadores, directores, socios, personas relacionadas con los anteriores de conformidad con el artículo 100 de la ley N°18.045, o trabajadores, sin perjuicio de las gratificaciones legales que le correspondan. Los ingresos que obtengan con sus actividades servirán exclusivamente para su financiamiento, desarrollo institucional, investigación, estudios o para el apoyo de sus objetivos;

Lo dispuesto en el párrafo anterior es sin perjuicio de la remuneración de sus trabajadores y de la facultad del directorio para fijar una retribución su representante legal, a sus miembros fundadores, socios o personas relacionados con los anteriores de conformidad con el artículo 100 de la Ley 18045 por los servicios que prestaren a la asociación. Asimismo, las personas enumeradas en el párrafo anterior tendrán derecho a ser reembolsadas de los gastos autorizados por el directorio, que justificaren haber efectuado en el ejercicio de sus funciones.
”.

b) Intercálase la siguiente letra e), nueva, pasando la actual letra e) a ser letra f):

“e) Constituirse u operar con la principal finalidad de redistribuir sus fondos a sus miembros fundadores, directores, socios o personas relacionadas con los anteriores en los términos del artículo 100 de la ley N°18.045.”.

12.- Modifícase el artículo 54 agregando el siguiente literal H)

H) En el caso de saldos por indemnizaciones que no hubiesen sido cobrados por los consumidores en el transcurso de un año desde que se hicieron exigibles, estos se destinarán al Fondo Concursable al que se refiere el artículo 11 bis.