

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Espina, señoras Matthei y Pérez San Martín, y señores Allamand y García, relativo al procedimiento aplicable para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores.

Honorable Senado: Antecedentes

1.- La ley 19.496, que establece normas para la protección de los consumidores, contiene algunas disposiciones que a nuestro juicio es necesario modificar a la brevedad. La Ley 19.496 regula el procedimiento para la defensa de los intereses individuales, colectivos y difusos de los consumidores. Estos últimos procedimientos se conocen en la práctica como juicios colectivos o acciones colectivas.

La ley 19.496, en su Art. 50 inciso 3°, 4°, 5° y 6° señala que el ejercicio de las acciones contenidos en esta ley puede realizarse a título individual o en beneficio del interés colectivo o difuso de los consumidores. Son de interés individual las acciones que se promueven exclusivamente en defensa de los derechos del consumidor afectado. A su vez, son de interés colectivo las acciones que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores, ligados con un proveedor por un vínculo contractual. Son de interés difuso las acciones que se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus derechos.

2.- El juez competente para conocer de las materias que digan relación con la infracción a los derechos que establece esta ley es el Juzgado de Policía Local, tratándose de las acciones para defender el interés individual. Es decir, un consumidor, en forma particular, puede iniciar una acción destinada a obtener las indemnizaciones o reparaciones que procedan, agregando que en esta situación puede comparecer sin el patrocinio de un abogado habilitado para el ejercicio de la profesión. Sin embargo, tratándose del interés colectivo o difuso de los consumidores, la ley 19.496 establece normas especiales, contenidas en el párrafo 2°, título IV, denominado "del procedimiento especial para protección del interés colectivo o difuso de los consumidores", situación en la cual serán competentes los tribunales ordinarios de justicia. A este respecto, la ley permite que 50 o más consumidores que se encuentran en una misma situación, o una asociación de consumidores, o directamente el Sernac, puedan presentar una demanda cuando se ve afectado el interés colectivo o difuso.

Modificación de las causales de admisibilidad de la demanda establecidas en el artículo 52 de la ley sobre protección de los derechos del consumidor.

3.- Este procedimiento especial se inicia con la interposición de la demanda, cuyas actuales causales de admisibilidad y procedimientos para resolver las controversias sobre ellas se han transformado, en los hechos, en una de las principales piedras de tope para una eficaz y correcta tramitación de estos juicios. Los retrasos en los juicios colectivos que se han seguido en nuestro país se advierten principalmente en relación a esta etapa de admisibilidad de la demanda colectiva, ya que en la práctica esta fase se ha convertido en una oportunidad de litigación y controversia prolongada y sobre el fondo entre las partes, lo que ha llevado a etapas probatorias y la procedencia de

recursos ordinarios y extraordinarios que en definitiva han retrasado en forma significativa la tramitación misma de la demanda colectiva.

En efecto, el actual artículo 52 de la ley del consumidor dispone:

“Corresponderá al propio tribunal declarar la admisibilidad de la acción deducida para cautelar el interés colectivo o difuso de los consumidores, verificando para ello la concurrencia de los siguientes elementos:

a) Que la acción ha sido deducida por uno de los legitimados activos individualizados en el artículo 51.

b) Que la conducta que se persigue afecta el interés colectivo o difuso de los consumidores en los términos señalados en el artículo 50.

c) Que la acción deducida precisa las cuestiones de hecho que afectan el interés colectivo o difuso de los consumidores y los derechos afectados.

d) Que el número potencial de afectados justifica, en términos de costos y beneficios, la necesidad procesal o económica de someter su tramitación al procedimiento especial del presente Párrafo para que sus derechos sean efectivamente cautelados. Cualquiera sea el número de afectados, se entenderá que esta circunstancia no concurre si se dan todas y cada una de las siguientes condiciones respecto del caso: el proceso de fabricación, por su naturaleza, contempla un porcentaje de fallas dentro de los estándares de la industria; el proveedor pruebe mantener procedimientos de calidad en la atención de reclamos, reparación y devolución de dinero en caso de productos defectuosos, sin costo para el consumidor, y las fallas o defectos no representan riesgo para la salud.

El demandado dispondrá de un plazo de diez días para exponer lo que estime procedente en relación con los requisitos de admisibilidad de la acción. Si el juez estima que existen hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, recibirá a prueba la admisibilidad. La prueba se regirá por las reglas de los incidentes. El juez se pronunciará sobre la admisibilidad de la acción dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se efectúe la presentación del demandado o dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo para efectuar dicha presentación y ésta no se hubiere efectuado, o dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del término probatorio, en su caso.

La resolución que se pronuncie sobre la admisibilidad de la acción será apelable en ambos efectos.

Una vez que se encuentre ejecutoriada la resolución que declara admisible la acción, se certificará esta circunstancia en el expediente. Si es declarada inadmisibile, la acción respectiva sólo podrá deducirse individualmente ante el juzgado competente, de conformidad a lo señalado en la letra c) del artículo 2° bis.

No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, si aparecen nuevas circunstancias que justifiquen la revisión de la inadmisibilidad declarada, cualquier legitimado activo podrá iniciar ante el mismo tribunal una nueva acción.”

Esta etapa de la admisibilidad de la demanda colectiva corresponde a una fase previa antes de discutirse el fondo de la demanda. A este respecto, el tribunal de la causa debe pronunciarse sobre aspectos que, en un principio, debieran ser requisitos formales de rápida constatación. Sin embargo, el requisito de admisibilidad establecido en la letra d) del artículo 52, transcrito precedentemente y que se refiere a la necesidad procesal o económica que habilitaría para la interposición de la demanda, nada tienen que ver con el objetivo que la ley persigue en cuanto a proteger los derechos del consumidor, y en todo caso, sería una cuestión de fondo, que no corresponde debatirla en esta etapa del juicio, y por lo tanto, los autores de esta moción proponemos eliminarla. Más aún, en la práctica se ha utilizado para llevar adelante un verdadero juicio dentro del juicio, al punto que como se demuestra más adelante, la gran mayoría de las causas interpuesta por la ciudadanía en virtud de esta ley se han demorado años en resolver esta cuestión de admisibilidad, sin siquiera entrar aún a la cuestión de fondo.

4.- Cuando se analiza el tiempo que demora un juez en declarar admisible una demanda de interés colectivo o difuso, y por consiguiente la duración del juicio, podemos llegar a conclusiones tan preocupantes como la siguiente:

a) En lo referente a la duración de estos juicios, y la forma en que han finalizado, podemos señalar que de los 22 juicios iniciados por Sernac desde el año 2005 hasta la fecha, solamente 8 de ellos han terminado. Cabe precisar que de estos 8 juicios colectivos, 7 finalizaron por avenimiento, mientras que otro terminó en archivo del tribunal por no haberse encontrado el proveedor. Los otros 14 juicios restantes aún se encuentran en tramitación. Es decir, ningún juicio colectivo iniciado por Sernac ha terminado con una sentencia definitiva, lo que nos lleva a sostener que los juicios más antiguos, que se encuentran vigentes desde el 2006, llevan un promedio de tramitación de 46 meses (3 años y 10 meses) contados desde la presentación de la demanda, sin que exista un pronunciamiento del tribunal. En síntesis, no existe sentencia definitiva en estos juicios, y los que se encuentran terminados son por avenimiento o archivo.

b) Pasando a analizar el tiempo que demora un tribunal en pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda, podemos señalar los siguientes datos:

i. Los juicios colectivos iniciados por Sernac en el año 2006 demoraron 7 meses aproximadamente en pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda.

ii. Los juicios colectivos iniciados por el mismo demandante en el año 2007 demoraron aproximadamente 26 meses (2 años y 2 meses) en pronunciarse acerca de la admisibilidad.

iii. En similar situación se encuentra el juicio colectivo iniciado por Sernac el año 2008 en el cual, desde la presentación de la demanda, han transcurrido 28 meses, sin que a la fecha haya finalizado la etapa de admisibilidad.

iv. De la gran mayoría de los juicios colectivos iniciados por Sernac el año 2009 podemos señalar que han transcurrido 14 meses desde la interposición de la demanda, sin que haya pronunciamiento definitivo respecto de la admisibilidad.

c) En conclusión, podemos señalar que si un grupo de 50 o más consumidores interponen una demanda por infracción a sus derechos en contra de un determinado

proveedor, la sola admisibilidad de la demanda puede demorarse en promedio 12 meses, pudiendo prolongarse esta etapa incluso hasta 26 meses. Es decir, si hoy un grupo de consumidores interponen una demanda colectiva, la admisibilidad podría recién declararse en octubre de 2011 o quizás en diciembre de 2012.

5.- Por estas razones y, teniendo presente que en las relaciones de consumo, particularmente en los procedimientos colectivos en que están involucrados grandes colectividades de consumidores afectados en la misma forma en sus derechos, concluimos que la demora implica mantener o aumentar los perjuicios sufridos por ellos. Creemos que se requiere con urgencia tutelar los derechos de los consumidores, que son la parte económicamente vulnerable y más débil en las relaciones de consumo.

Para lograr este objetivo y permitir que el juicio, en su fase de admisibilidad de la demanda, tenga una correcta, pronta y eficaz tramitación, como lo señalamos precedentemente, proponemos modificar el artículo 52 de la ley, suprimiendo la letra d y los incisos que le siguen. En consecuencia, el juez únicamente hará un análisis formal de la admisibilidad o inadmisibilidad de la demanda, dando una rápida tramitación al procedimiento.

Fortalecer la Conciliación.

6.- En función de lo anterior, y teniendo especialmente presente que este procedimiento colectivo, así como ocurre con cualquier otro procedimiento judicial, el uso del proceso debe ser la última forma de solución de conflictos, debe potenciarse mecanismos que incentiven la búsqueda de soluciones eficientes y prácticas entre los proveedores y los consumidores. Para ello, creemos que es necesario consagrar el llamado a conciliación una vez que se notifica la resolución que declara admisible la demanda, a objeto de que a instancia del juez de la causa inste a las partes a llegar a un acuerdo, y de esta forma poner término inmediato al asunto controvertido, estimándose que el acta en donde conste este acuerdo tendrá el valor de sentencia ejecutoriada.

7.- Finalmente, los autores de esta moción consideramos que los cambios legales propuestos permitirán modificar una realidad que afecta gravemente los consumidores que han sido vulnerados en los derechos consagrados en la ley de protección de los derechos del consumidor. Esta realidad consiste en que la gran mayoría de los casos en que se han iniciado acciones colectivas reguladas por este procedimiento, se ha constatado un atraso y dilación en la tramitación de los respectivos juicios. Lo anterior frustra de sobremanera los propósitos buscados al incorporar este tipo de procedimientos en la ley, dado que el colectivo de los consumidores afectados deben esperar un largo tiempo para que el tribunal tome su decisión y que, tratándose de relaciones de consumo, se requiere contar con soluciones eficientes y rápidas, de manera de asegurar que el procedimiento judicial signifique una tutela efectiva en la protección de esos derechos afectados.

En virtud de lo anterior, venimos en presentar el siguiente proyecto de ley

Modifícase la ley 19.496 que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores de la forma siguiente:

1.- Reemplázase el actual artículo 52, por el siguiente:

“Artículo 52: El tribunal examinará la demanda y le dará tramitación una vez que verifique la concurrencia de los siguientes elementos:

- a. Que la acción ha sido deducida por uno de los legitimados activos individualizados en el artículo 51.
- b. Que la acción deducida precisa las cuestiones de hecho que afectan el interés colectivo o difuso de los consumidores y los derechos afectados.

Sobre la resolución que declare admisible la demanda no procederá recurso alguno. Respecto de la resolución que declara inadmisibile la demanda procederá recurso de apelación.

Admitida a tramitación la demanda, el juez citará a las partes a una audiencia de conciliación para dentro de quinto día contado desde la fecha de notificación de la demanda. A esta audiencia, las partes deberán comparecer representadas por apoderados con poder suficiente y deberán presentar bases concretas de arreglo. El juez obrará como amigable componedor y tratará de obtener un avenimiento total o parcial en el litigio. Las opiniones que emita no lo inhabilitan para seguir conociendo de la causa. La audiencia se llevará a cabo con las partes que asistan.

Si los interesados lo piden, la audiencia se suspenderá para facilitar la deliberación de las partes. Si el tribunal lo estima necesario postergará la audiencia para dentro de tercero día, se dejará de ello constancia y a la nueva audiencia las partes concurrirán sin necesidad de nueva notificación.”

2.- Agrégase los siguientes artículos nuevos a continuación del artículo 52:

“Artículo 52 A: De la conciliación total o parcial se levantará un acta que consignará sólo las especificaciones del arreglo, la cual subscribirán el juez, las partes que lo deseen y el secretario, y se estimará como sentencia ejecutoriada para todos los efectos legales, en especial para los efectos de lo establecido en el artículo 54.”

“Artículo 52 B: El demandado dispondrá de un plazo de diez días para contestar la demanda contados desde la fecha de la certificación que dé cuenta del rechazo de la conciliación o de la inasistencia de alguna de las partes.

En este procedimiento, el demandado podrá oponer excepciones dilatorias sólo hasta las 12,00 horas del día anterior al fijado para la realización de la audiencia de conciliación. Las excepciones deberán oponerse todas en un mismo escrito y se resolverán breve y sumariamente antes de dar inicio a la audiencia de conciliación.”