

**MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA
DE LA REPUBLICA CON EL QUE INI-
CIA UN PROYECTO DE LEY QUE MO-
DIFICA LA LEY N° 19.496, SOBRE
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE
LOS CONSUMIDORES.**

SANTIAGO, 27 de abril de 2009

M E N S A J E N° 246-357/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que modifica la ley N° 19.496, sobre la Protección de los Derechos de los Consumidores:

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS GENERALES DE LA MODIFICACIÓN.

1. Cambios culturales relacionados con el consumo presentan nuevos desafíos.

Chile ha cambiado en materia de consumo. En las últimas décadas, el comportamiento de los consumidores y sus hábitos de consumo, así como el comportamiento de las empresas que les proveen los bienes y servicios, han sufrido transformaciones evidentes en el ámbito de sus relaciones. De ello da cuenta una diversidad de estudios realizados por entidades públicas y privadas. Los consumidores han adquirido una mayor conciencia de sus derechos, y el Estado ha acompañado este proceso por medio del establecimiento de un sistema destinado a su protección. Son precisamente dichas transformaciones y logros los que nos imponen hoy nuevos desafíos.

Este cambio cultural relacionado con el consumo, ha hecho patente la necesidad de contar con un procedimiento rápido y efectivo que resuelva los problemas de los consumidores, particularmente aquellos que afectan sus intereses colectivos, incluyendo la reparación adecuada y oportuna del daño causado cuando un

proveedor no respeta las reglas del juego que democráticamente hemos establecido.

Particularmente, en este último tiempo hemos visto la necesidad que no sólo los incumplimientos a la ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores sean sancionados y reparados, sino también a otras leyes especiales, como la normativa sectorial de calidad de la vivienda o servicios básicos; o transversal, como los atentados a la privacidad de los datos personales o a la sana y libre competencia- sean investigados. Esto significa poner el mercado al servicio de las personas, es decir, que los mercados funcionen bien para los consumidores, un mercado donde los consumidores puedan comprar tranquilos.

2. La regulación actual requiere ser reforzada.

El desarrollo de la protección de los derechos de los consumidores en nuestro país se enfrentó a la necesidad de velar por el respeto y fortalecimiento de sus derechos colectivos. Ésta, es una realidad que, recogiendo la legislación comparada y sobre la base de la experiencia obtenida, se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico en el año 2004 a través de la ley N° 19.955 que modificó la ley N° 19.496 del año 1997, al establecer un procedimiento para la defensa de los intereses colectivos y difusos.

En su espíritu, dicha modificación perseguía la sanción y reparación del daño producto de incumplimientos que afectarían a un grupo de consumidores. La modificación buscaba hacerse cargo de los altos costos de transacción que en la mayoría de los casos enfrentaban individualmente los consumidores cuando el costo de reclamar era mayor al beneficio del reclamo, lo que se transformaba en un desincentivo para los consumidores afectados hicieran efectivos sus derechos. Ello intentaba superarse al dar solución a todos los consumidores afectados por una misma situación a través de un mismo juicio y perseguía constituirse en un desincentivo a la infracción masiva, ya que el costo para las empresas no se restringiría sólo al pago de una multa de una infracción e indemnización individual, sino que deberían responder frente a todos los afectados. Así, sería posible hacer frente en un solo juicio a las situaciones que viven grupos de consumidores que ven afectados sus derechos en la venta de bienes o uso de servicios masivos, entre

los que cuentan los de mayor relevancia en la vida de las personas, como los servicios básicos.

Sin embargo, en los hechos, la implementación práctica de la ley no ha logrado los resultados esperados.

Los juicios colectivos, transcurridos algo más de cuatro años desde la interposición de la primera demanda bajo este procedimiento, todavía no conocen sentencia definitiva de primera instancia, situación que no se condice con la premura requerida en la respuesta frente a hechos de esta naturaleza y que demanda examinar y ajustar la forma en que la norma legal manda desarrollar el procedimiento.

Además, las empresas no cuentan con una ruta claramente descrita para resolver, con razonables grados de certeza jurídica, los problemas colectivos de consumo de los que toman conocimiento.

Por otra parte, en tribunales aún se discute, pese al tenor expreso del artículo 2 bis b) de la ley N° 19.496, y la jurisprudencia reiterada, la aplicación del procedimiento de interés colectivo o difuso en aquellas situaciones que afectan a los derechos de los consumidores en el ámbito de las leyes especiales que digan relación con el consumidor, tales como, las regulaciones sectoriales establecidas para los servicios de luz, agua, teléfono, gas, seguros, bancos, instituciones financieras, cajas de compensación, calidad de la vivienda, educación, salud, regulaciones transversales como la protección de los datos personales, actos de competencia desleal o que atentan contra una sana y libre competencia, los que dándose en el marco de una relación de consumo, causan daño al consumidor y merecen ser reparadas. Este proyecto pretende zanjar futuras discusiones jurisprudenciales al respecto, reconociendo plena cobertura a tales situaciones.

Junto con lo anterior, la evidencia nos muestra que muchos juicios terminan con sentencia condenatoria y multa a beneficio fiscal, pero no con la reparación del daño ocasionado ni con el cese de la conducta que afectó los derechos de los consumidores.

En razón de lo anterior, esta propuesta pretende establecer un nuevo orden de incentivos para que los consumidores tengan acceso rápido y expedito a la justicia y a la reparación de sus daños. Finalmente pretende esta-

blecer una nueva estructura de desincentivos a las empresas que compiten deslealmente y no respetan los derechos de los consumidores.

II. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA MODIFICACIÓN.

1. Origen de la protección al Consumidor.

Tras la sustitución de la Dirección de Industria y Comercio por el Servicio Nacional del Consumidor a través de la ley N° 18.959 de 1990, con fecha 21 de agosto de 1991 se presentó un Mensaje Presidencial que sometía a aprobación un Proyecto de ley que establece Derechos de los Consumidores y que fuera finalmente publicado como la ley N° 19.496, el 7 de marzo de 1997.

Dicha ley tuvo por objeto normar las relaciones entre proveedores y consumidores, establecer las infracciones en perjuicio del consumidor y señalar el procedimiento aplicable en dichas materias. Estableció derechos y deberes básicos de los consumidores; obligaciones de los proveedores en materia de información, de publicidad veraz y leal, de cumplimiento y equidad contractual, de calidad y de seguridad de los bienes y servicios; un procedimiento individual especial; y el rol del Estado determinando las facultades al Servicio Nacional del Consumidor, todo esto buscando equilibrar las asimetrías de información existentes, y bajar los costos de transacción en la negociación, cumplimiento y sanción frente al incumplimiento de los contratos. Así, estableció la arquitectura básica de la protección al consumidor final frente al proveedor profesional en la venta de bienes o servicios por la que paga un precio o tarifa.

2. Modificaciones introducidas a la ley Sobre Protección de los derechos de los Consumidores.

A la fecha, la ley ha sido tres veces modificada. Primero, a través de la ley N° 19.659, de 1999, originada por moción parlamentaria, estableciendo sanciones a procedimientos de cobranzas ilegales.

Luego, fue modificada por la ley N° 19.761, de 2001, originada por moción parlamentaria, extendiendo el ámbito de aplicación de sanciones a procedimientos de cobranzas ilegales del crédito a las operaciones de consumo.

Finalmente, fue modificada por la ley N° 19.955, de 2004, originada por Mensaje Presidencial presentado el 8 de septiembre de 2001. Dicha modificación amplió la protección de los consumidores al convertirla en norma general para todas las relaciones de consumo, supliendo los vacíos de las normas especiales que dicen relación con el consumidor. Se estableció un procedimiento judicial para la defensa de los derechos colectivos y difusos; y un procedimiento de única instancia para los casos de menor cuantía.

III. CONTRASTES CON ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

Resulta significativo contrastar nuestra regulación con la establecida por la Unión Europea y por la Organización para la Cooperación Económica y para el Desarrollo (OECD) en esta materia. En efecto, una de las preocupaciones centrales de la Comisión Europea de Salud y Consumidores ha sido el desarrollo de una metodología para estimar tanto el daño personal de los consumidores, financiero y no financiero, como el daño estructural, para contar con una política eficaz de defensa de los intereses de los consumidores.

De manera coherente y buscando el sentido práctico en la aplicación de políticas de protección de los consumidores, el Comité de Políticas de Consumo de la OCDE también ha enfatizado, en sus últimos documentos de trabajo, la necesidad de desarrollo de metodologías tendientes a identificar y a analizar los problemas de los consumidores en los mercados, haciendo especial hincapié en las fuentes de detrimento del consumidor (fallas del mercado y fallas regulatorias), el reconocimiento de signos de un potencial detrimento y la identificación de detrimentos, incluidos aquellos de carácter oculto. Lo anterior con especial énfasis en los denominados grupos vulnerables o en desventaja.

En el mismo sentido apunta la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre el Libro Blanco: Acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia, que indica la necesidad que los perjudicados -incluidos los consumidores- tengan derecho a una indemnización por los daños sufridos, particularmente cuando se trata de daños dispersos de una cuantía menor.

Asimismo, se tuvo a la vista la Recomendación del Consejo sobre Resolución de Disputas y Resarcimiento a Consumidores, de julio de 2007, desarrollada por el Comité para Políticas de Consumo (CCP) de la OCDE. La cual tiene como antecedente la Recomendación de 1999 respecto a las Directrices para la Protección al Consumidor en el Contexto del Comercio Electrónico, reiterada en 2003 en la Recomendación del Consejo respecto a las Directrices para la protección de los consumidores de prácticas comerciales transfronterizas fraudulentas y engañosas.

Dicha recomendación busca promover la existencia de mecanismos jurisdiccionales y administrativos, justos y efectivos de resolución de conflictos, individuales y colectivos, y el resarcimiento del daño económico causado a los consumidores, por medio de una solución monetaria o de determinada conducta de restauración, sin costo o carga innecesaria para los consumidores.

En suma, la experiencia extranjera de alto estándar, considera como elemento incuestionable de una real política de protección de consumidores, aquél relativo al resarcimiento del detrimento sufrido por éstos en los mercados.

IV. IDEAS MATRICES Y OBJETIVOS DE LA MODIFICACIÓN LEGAL

A la luz de las consideraciones anteriores, se ha constatado que la actual ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, presenta una serie de insuficiencias en materia de protección del interés general, colectivo y difuso.

Para ello, el proyecto busca dotar a los consumidores de mecanismos e instrumentos pertinentes para hacer efectiva las responsabilidades de los proveedores infractores, estableciendo medidas para evitar la ocurrencia de la misma conducta en el futuro.

Se pretende recoger las mejores prácticas internacionales, a través de figuras modernas y mecanismos eficaces de protección de garantías en el ámbito del consumo, que nos permitan poner la institucionalidad a la altura de la demanda pública.

Las proposiciones específicas de las disposiciones contenidas en este proyecto de ley,

tienen por objetivos los que a continuación se indican.

1. Explicitar obligaciones del proveedor que es declarado infractor.

Se busca explicitar la obligación del proveedor que es declarado infractor de hacer cesar la conducta que afecta los derechos del consumidor, estableciendo una nueva función para el Servicio Nacional del Consumidor en orden a verificar el cumplimiento de las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia, en materia de intereses generales, colectivos o difusos.

2. Establecer un deber de compensación.

Se busca establecer la obligación del proveedor declarado infractor de compensar de algún modo el daño causado al consumidor, por medio del pago al consumidor del costo del reclamo; el precio o tarifa del bien o servicio en caso de incumplimiento de lo ofrecido o acordado, así como también en caso de deficiencias en la calidad y seguridad. Asimismo, cuando aplique cobros excesivos, se busca la devolución de dicho monto, de modo que junto con compensar de alguna forma el daño causado, el proveedor tenga desincentivos a la infracción masiva por una parte, y el consumidor incentivos a denunciar, por la otra.

3. Establecer reglas procesales adecuadas para no perjudicar a los consumidores.

Entre éstas, se busca establecer la obligación del proveedor declarado infractor de pagar las costas del juicio, para que el consumidor no deba soportar la carga de pagar por la legítima defensa de sus derechos cuando el proveedor los ha infringido y, adicionalmente, incentivar su investigación y denuncia.

Además, se busca establecer la facultad del juez para fijar reparaciones no monetarias, complementarias a las medidas anteriores, sobre la base de la propuesta del demandante.

Asimismo, se busca agilizar los procedimientos para fijar y hacer efectiva individualmente la indemnización, devolución o reparación, precisar el procedimiento colectivo aplicable y el modo como debe perseguirse el daño causado al consumidor en caso de sentencia definitiva, resolución de órgano fiscalizador sectorial o equivalente jurisdiccional

que determine la responsabilidad infraccional del proveedor y sancione su incumplimiento.

4. Incentivar soluciones amistosas.

Por otra parte, se busca incentivar la solución de los problemas masivos de los consumidores que proponga la propia empresa infractora, con multas rebajadas y menores costos, reglando la facultad del Sernac para presentar dicha propuesta de solución ante el tribunal y estableciendo un control jurisdiccional con participación de las asociaciones de consumidores.

5. Precisar la regla de prescripción.

Por último, se busca precisar la regla general para el cómputo de la prescripción de las acciones, de modo de zanjar legalmente una discusión jurisprudencial. Al respecto, se considera que el plazo de prescripción se cuente desde el cese de la infracción, recogiendo la jurisprudencia mayoritaria de nuestros Tribunales de Justicia, la que es coincidente con estándares internacionales, particularmente con las normas de la Unión Europea.

V. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.

El proyecto contiene cuatro artículos destinados al cumplimiento de los objetivos del mismo.

El artículo primero, agrega a la ley de Protección de los Derechos de los Consumidores cuatro artículos, a continuación del actual artículo 50 G, con los siguientes contenidos:

a. El artículo 50 H, persigue establecer, de pleno derecho, diversas formas de compensar el daño causado a los consumidores, según sean las circunstancias relativas a la infracción o a los costos que el consumidor ha debido incurrir en el ejercicio de sus derechos. De esta manera, aun ante la inactividad del consumidor afectado, determinada la responsabilidad infraccional del proveedor por parte del tribunal, el consumidor tendrá derecho a compensación. Todo ello, reconociendo el derecho a solicitar por parte del afectado, formas de reparación complementarias.

Asimismo, establece la obligación de pagar las costas del proceso de manera de incentivar la investigación y denuncia de estos hechos. Finalmente, establece la obligación del

proveedor de cesar la conducta que afecta los derechos de los consumidores.

b. El artículo 50 I, por su parte, precisa el procedimiento indemnizatorio individual y colectivo, las reglas aplicables y los efectos que tienen las resoluciones firmes del órgano jurisdiccional o fiscalizador sectorial o su equivalente jurisdiccional que causen daño a los consumidores para perseguir la responsabilidad civil;

c. El artículo 50 J, encarga al Servicio Nacional del Consumidor la función de verificar el cumplimiento de lo resuelto por los tribunales, en los casos en que se hayan visto afectado los derechos generales, colectivos o difusos de los consumidores, de manera que, en su caso, el tribunal respectivo pueda ejercer su imperio para el cumplimiento de sus resoluciones, y

d. Finalmente, el artículo 50 K, establece una norma general para el plazo de prescripción de las acciones que nacen de la ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, así como una norma adicional especial relativa a la interrupción del plazo referido.

El artículo segundo del proyecto modifica los párrafos segundo y tercero de la letra f), del artículo 58 de la ley. Establece un procedimiento destinado a evitar el desarrollo de un proceso judicial, cuando el proveedor infractor pretenda subsanar los errores o faltas en el desarrollo de sus actividades, que han causado daño a los consumidores. El procedimiento permite poner fin a la infracción, y en caso de ser aprobada la propuesta por el tribunal respectivo, reparar a los consumidores afectados.

Mediante el artículo tercero, se pretende simplificar el procedimiento que persigue establecer responsabilidades en materia de intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores, para dotarlo de mayor eficacia. Específicamente, se modifica la etapa relativa a la discusión sobre la admisibilidad de la acción emprendida, la que ha resultado ser procesalmente de larga duración.

Finalmente, mediante la cláusula transitoria, se solicita la facultad para que el Presidente de la República pueda dictar un Decreto con Fuerza de Ley que establezca un texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley de sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, a fin de facilitar una mejor

comprensión y empleo por parte de la ciudadanía, fundamentalmente de los proveedores y consumidores en general.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Artículo Primero.- Modifícase la ley N° 19.496, Sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, en el siguiente sentido:

1) Agréguese los siguientes artículos nuevos, a continuación del artículo 50 G:

"Artículo 50 H.- Declarada la responsabilidad infraccional del proveedor, éste deberá:

a) Pagar un monto de 0,1 UTM a cada consumidor afectado que hubiese reclamado previamente el hecho infraccional ante el Servicio Nacional del Consumidor, ante el órgano fiscalizador sectorial correspondiente, ante el Juzgado de Policía Local competente o ante el propio proveedor. El reglamento determinará el contenido formal del reclamo y el modo en que los proveedores cumplirán esta obligación;

b) Pagar a cada consumidor afectado, con reajuste e intereses, el precio o tarifa del bien o servicio provisto con incumplimiento a lo ofrecido o convenido, o con fallas o deficiencias en la calidad o seguridad; o, en su caso, hasta el duplo del monto de lo cobrado en exceso;

c) Pagar al demandante las costas del proceso, y

d) Cesar la conducta que afecta los derechos de los consumidores.

Adicionalmente el juez podrá decretar las reparaciones complementarias que estime necesarias sobre la base de la propuesta del demandante.

En el caso de perseguirse individual o colectivamente la responsabilidad por daños y perjuicios, el juez que declare la existencia del daño, descontará, según corresponda, los montos resultantes de las letras a), b) y c), del monto fijado por concepto de indemnizaciones y devoluciones, y considerará las reparaciones complementarias establecidas en el inciso segundo para determinarlas; o en su caso las alternativas de solución aprobadas por el tribunal de acuerdo al inciso 3° del artículo 54 F.

Artículo 50 I.- Toda sentencia definitiva o resolución con carácter de equivalente jurisdiccional que se encuentre ejecutoriada, expedida por un órgano jurisdiccional o por un servicio público que ejerza funciones fiscalizadoras, que haya determinado la responsabilidad infraccional de un proveedor que cause daño a los consumidores, producirá plena prueba respecto de la existencia de la infracción y del derecho de los consumidores a las indemnizaciones, devoluciones o reparaciones que correspondan.

Los juicios en que se demande la indemnización de daños y perjuicios derivados de una sentencia definitiva o equivalente jurisdiccional ejecutoriada señalado en el inciso anterior, se tramitarán conforme a lo previsto en el artículo 51.

Tales juicios se limitarán a determinar el monto de las indemnizaciones y devoluciones y la forma de las reparaciones complementarias que procedan individualmente o respecto de grupos o subgrupos determinados, según corresponda. En ellos, se aplicará lo establecido en el inciso final del artículo 50 H.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54 E, las resoluciones que resuelvan los incidentes que se presenten serán inapelables. Las costas serán de cargo del demandado cuando se declare la procedencia del daño.

Tratándose de acciones por interés colectivo o difuso, la acción civil podrá ser perseguida por cualquiera de los legitimados activos señalados en el artículo 51. Respecto de las indemnizaciones, devoluciones y reparaciones se aplicarán las reglas establecidas en los artículos 54 y siguientes.

Artículo 50 J.- Corresponderá al Servicio Nacional del Consumidor verificar el cumplimiento de las sentencias definitivas o equivalentes jurisdiccionales ejecutoriados, que los tribunales de justicia dicten en los casos previstos en este párrafo. En caso de incumplimiento, deberá comunicar dicha circunstancia al tribunal respectivo a efectos de lo previsto en el artículo 240 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 50 K.- El plazo de la prescripción de la acción infraccional y civil se cuenta desde el cese de la infracción. El plazo se interrumpe por la intervención de autoridad administrativa, entendiéndose por ésta cualquier requerimiento formal de la autoridad administrativa al proveedor a propósito de la infracción en cuestión.”.

2) Agréganse en la letra f) del artículo 58, los siguientes incisos, nuevos:

“El proveedor siempre podrá presentar al Servicio Nacional del Consumidor, propuestas de acuerdos sujetos a aprobación judicial, que contengan alternativas de solución para todos los consumidores afectados por la misma situación. Estas propuestas deberán entregar antecedentes suficientes sobre el hecho que lo motiva, el monto global del daño causado a los consumidores y las bases objetivas utilizadas para su determinación, la individualización de los grupos o subgrupos de consumidores afectados, los montos de las indemnizaciones y devoluciones, la forma como se

harán efectivas las indemnizaciones, devoluciones y reparaciones, las que deberán incluir, en todo caso, el pago establecido en la letra a del artículo 50 H. Asimismo deberá indicar como acreditará ante el Servicio Nacional del Consumidor el cálculo íntegro del monto global del daño causado a los grupos y subgrupos de consumidores así como la ejecución de las indemnizaciones, devoluciones y reparaciones equivalentes a dicho monto global.

El Servicio Nacional del Consumidor someterá a la aprobación del juez dicha propuesta si estima que asegura el cese de la conducta que afecta los derechos de los consumidores, resarce a los grupos o subgrupos de consumidores afectados que defina, por medio de las indemnizaciones, devoluciones y reparaciones que procedan, siempre que éstas se efectúen automáticamente por el proveedor cuando éste cuenta con la información necesaria para individualizarlos y proceder a ellas, o en su defecto sin costos o cargas innecesarias para los consumidores.

El juez respectivo, deberá aprobarla si no la estima contraria a derecho o arbitrariamente discriminatoria y ordenará su cumplimiento íntegro. Además determinará la responsabilidad infraccional del proveedor, si ésta no hubiese sido declarada con anterioridad, y la aplicación de la multa o sanción que fuere procedente. En este caso, el juez deberá rebajar a la mitad la suma de las multas que corresponda por cada consumidor afectado.

Las Asociaciones de Consumidores que cumplan con los requisitos del artículo 51, podrán hacer presente sus observaciones sobre la propuesta dentro del plazo que fije el tribunal para lo cual serán notificadas por cédula a entero costo del proveedor.”.

3) Sustitúyanse, los incisos segundo y tercero del artículo 52, por los siguientes:

“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. 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, si ésta no se hubiere efectuado.

La resolución que declare admisible la demanda será apelable en el sólo efecto devolutivo. Estas apelaciones gozarán de preferencia para su vista y fallo. En contra de la resolución que se pronuncie sobre la admisibilidad o inadmisibilidad no procederá recurso alguno.”.

Artículo Segundo.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo 180 días contados desde la publicación de la presente ley, mediante un decreto con fuerza de ley, fije el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.496, que

establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores."."

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

CARLOS MALDONADO CURTI
Ministro de Justicia

JEAN-JAQUES DUHART SAUREL
Ministro de Economía,
Fomento y Reconstrucción (S)