

AÑO 1997 / Nº 205



GACETA JURIDICA

COMITE DE REDACCION

DIRECTOR

Prof. Mario Verdugo Marinkovic

SUBDIRECTOR

Prof. Domingo Hernández Emparanza

REPRESENTANTE LEGAL

Prof. Mario Verdugo Marinkovic

COLABORADORES PERMANENTES

Juan Bustos Ramírez

(Prof. Derecho Penal U. de Chile)

José Luis Cea Egaña

*(Prof. Derecho Constitucional
U. Católica de Chile)*

Sergio Dunlop Rudolffi

(Prof. Magister Derecho Judicial U. de Chile)

Rafael Gómez Balmaceda

*(Prof. Derecho Comercial U. de Chile
y U. Diego Portales)*

Germán Hermosilla Arriagada

(Ministro I. Corte de Apelaciones P.A.C.)

Carlos Künsemüller Loebentfelder

(Prof. Derecho Penal U. de Chile)

Marcos Libedinsky Tschorne

(Ministro Corte Suprema)

Rolando Pantoja Bauzá

(Prof. Derecho Administrativo U. de Chile)

Hugo Pereira Anabalón

(Prof. Derecho Procesal U. de Chile)

Arturo Prado Puga

(Prof. Derecho Comercial U. de Chile)

José Quezada Meléndez

(Prof. Derecho Procesal)

Lautaro Ríos Álvarez

(Prof. Derecho Constitucional U. de Valpo.)

Manuel de Rivacoba y Rivacoba

(Prof. Derecho Penal U. de Valpo.)

Jaime Rodríguez Espoz

(Ministro I. Corte de Apelaciones de Valpo.)

Ricardo Sandoval López

(Prof. Dº Comercial U. de Concepción)

Alejandro Silva Bascuñán

(Prof. Derecho Constitucional U. Católica)

Eduardo Soto Kloss

(Prof. Derecho Administrativo U. de Chile)

Rodrigo Ugalde Prieto

(Prof. Derecho Tributario U. Diego Portales)

Manuel Vivanco Cisternas

(Prof. Derecho del Trabajo U. de Chile)

ISSN 0716 - 7938

Fanor Velasco 16. Mesa Central Fono: 6955770 • Fax: 6986610. Santiago de Chile

TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR

FRANCISCO PFEFFER URQUIAGA
Profesor de Derecho Económico
Universidad Central de Chile

La nueva Ley de Defensa de los Derechos del Consumidor que tiene el número 19.496 y que entró en vigencia el 5 de junio del año en curso, reconoce y consagra un conjunto de derechos cuyos titulares son, obviamente, los consumidores individualmente considerados, pero también lo es el cuerpo social que tiene especial interés en que los bienes y/o servicios que circulan por el mercado lo hagan con razonable certeza de seguridad en cuanto no provocarán daño o expondrán a riesgo de peligro a los miembros del cuerpo social.

Abordaré a continuación las principales acciones que han sido reconocidas por el legislador de la ley N° 19.496 para dar correcta tutela y protección a los derechos de los consumidores.

Atendido el interés comprometido en la defensa del derecho y al propósito que se busca con su ejercicio, es posible distinguir básicamente seis tipos de acciones: la acción de interés individual, de interés colectivo, de intereses difusos, punitivas, resarcitorias y de cesación.

1. ACCIONES DE INTERES INDIVIDUAL

Son acciones de interés individual aquellas cuyo ejercicio importa sólo a la persona del consumidor. Este es el único interesado en que se desencadene el ejercicio de la

jurisdicción para la tutela de su propio interés. Son, a no dudarlo, la regla general en la nueva ley. Ejemplo de ellas serían las acciones destinadas a tutelar el derecho del consumidor cuando éste enfrentare una negativa injustificada de venta (art. 13) o aquellas destinadas a protegerlo cuando fuere defraudado en la calidad, cantidad, identidad, sustancia, procedencia, seguridad, peso o medida del respectivo bien o servicio (art. 23), entre otras.

Su titular es sólo el particular afectado. Por excepción y mediando mandato expreso a una Organización para la Defensa de los Derechos de los Consumidores, de aquellas cuya constitución regula el párrafo 2º del Título Primero de la ley, es posible legitimar activamente a esta entidad en el ejercicio de la acción. La exigencia que en este caso impone la letra d) del artículo 8º es que quien otorgue mandato tenga la calidad de asociado a la respectiva organización.

2. ACCIONES DE INTERES COLECTIVO

Son acciones de interés colectivo aquellas en que sus titulares son un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación de base, como por ejemplo, cuando varias personas, actuando individualmente, contratan el transporte con una misma empresa. Se trata de situaciones en donde cada consumidor cautela su propio interés, que es similar al interés de otros consumidores. El elemento que diferencia a esta acción de las individuales es, precisamente, la circunstancia de que existe un interés jurídico a proteger que,

si bien es individual, es común e interesa a un grupo de consumidores. Ejemplo de estas acciones en la nueva ley sería el caso, entre otros, del artículo 25, en cuanto se regula el derecho del consumidor a recibir en forma continua y sin interrupción el servicio por el cual se hubiera pagado derecho de conexión, de instalación, de incorporación o de mantención.

Cada consumidor individualmente considerado es titular de la acción que también pertenece a otros. Ningún obstáculo existe para que el consumidor ejercite la acción en su propio interés, sin perjuicio de que ello pueda también favorecer a los otros consumidores. En todo caso, no será común que alguien con el ejercicio de su acción busque desinteresadamente favorecer a otros consumidores.

Luego, la forma más eficiente de tutelar estos intereses colectivos es reconociendo legitimación activa en algún ente que actúe por el interés de todos los miembros del cuerpo social que se vean afectados. En este caso, esta entidad podría ser alguna organización de consumidores que recibiera mandato expreso de todos los afectados para que sea ésta quien, en interés de sus representados, ejercite la acción, o también alguna entidad estatal que actúe en procura de tutela del interés general.

La nueva ley reconoce legitimación activa a las organizaciones de consumidores cuando reciban mandato expreso del asociado, según se ha visto en el párrafo anterior.

Es dudoso que pudiere ser titular de esta acción el SERNAC.

3. ACCIONES DE INTERÉS DIFUSO

Son acciones de interés difuso aquéllas en que sus titulares son personas indeterminadas o ligadas entre sí sólo por circunstan-

cias de hecho, como por ejemplo, cuando se introducen al mercado productos inseguros o riesgosos o cuando por una publicidad engañosa se induce al consumo de bienes que no tienen las cualidades que el consumidor espera encontrar en ellos. Todos los miembros del cuerpo social están expuestos a sufrir el daño, de modo tal que es a la comunidad como un todo y no a cada individuo en particular a quien le preocupará la tutela de estos intereses indeterminados. En este caso, todos los miembros de la comunidad ven afectados sus intereses y no sólo aquellos que ya han consumido el producto. Ejemplo de estas acciones encontramos en el párrafo 1º del Título III, referente a la difusión de publicidad falsa y engañosa o en el artículo 45 relativo al deber de cuidado que se impone a los fabricantes y proveedores por la circulación de bienes inseguros o peligrosos. Sólo en este caso de vulneración de intereses difusos se configura una situación jurídica de interés público, ya que en el caso de intereses colectivos se trata, en realidad, de intereses grupales o de núcleo subjetivo. (1)

La titularidad de la acción excede, en este caso, al consumidor individualmente considerado. Es toda la comunidad la interesada en desencadenar el ejercicio de la jurisdicción. Luego, deberá tener legitimación activa para la tutela de este interés indeterminado alguna entidad supraindividual.

El artículo 54 de la ley reconoce la facultad del Servicio Nacional del Consumidor -SERNAC- para denunciar las infracciones a las normas de la ley y para hacerse parte en

(1) Para mayor claridad conceptual sobre este tema, es aconsejable la lectura del artículo "La acción de interés público en la tutela de los derechos de los consumidores", de que es autor el actual director del SERNAC, señor Francisco Fernández F., y que aparece publicado en Cuadernos de Análisis Jurídico N° 7, publicado por la Universidad Diego Portales en abril de 1997.

aquellas causas que comprometan los intereses generales de los consumidores.

Es, en consecuencia, este organismo quien tiene legitimación activa para demandar en defensa de los intereses indeterminados cuya protección importa a toda la comunidad. La calificación sobre la naturaleza de la acción, sin duda, corresponderá al juez. Ello, en todo caso, no obsta a que el consumidor individualmente afectado pueda, por sí, demandar la tutela de su interés lesionado.

Quando la ley habla de intereses generales de los consumidores, ¿se está refiriendo sólo a lo que la doctrina denomina difusos o también deben ser incluidos los intereses colectivos? No es una cuestión menor. De la respuesta que se dé a esta interrogante dependerá la titularidad de la acción y la capacidad de respuesta efectiva de la comunidad frente a la lesión del bien jurídico protegido.

Cabe destacar que en el mensaje del Ejecutivo, en el título referido al Servicio Nacional del Consumidor, se reconocía expresamente a esta entidad la facultad de denunciar al tribunal competente las infracciones a la nueva ley, como así también la de hacerse parte, en conformidad con lo dispuesto por los artículos 17 a 24 del Código de Procedimiento Civil, en todas las causas que se promuevan en defensa del derecho de los consumidores. En la Comisión de Economía del Senado se eliminó esta atribución, pero se dejó expresa constancia que la defensa del interés colectivo seguiría siendo de responsabilidad del SERNAC, al aprobarse en la misma oportunidad una indicación al actual artículo 54, que precisamente le entregaba a esta entidad la titularidad de la acción para la defensa de los intereses colectivos y difusos. Con ello, al parecer, el SERNAC podría denunciar cualquiera infracción a las normas de la nueva ley, y como titular de esta acción, hacerse parte en cualquier proceso que se ventile en procura de la sanción para el infractor, sea que estemos en presencia de intereses colectivos o simplemente difusos.

4. ACCIONES PUNITIVAS

Son aquellas que buscan hacer efectiva la responsabilidad infraccional del autor de la conducta o de la omisión. En la nueva ley sólo subsiste como sanción la multa a beneficio fiscal hasta de 50 U.T.M. (art. 24). En casos especiales y calificados la cuantía de ésta puede llegar incluso hasta 300 U.T.M. (arts. 25, 45). Quedó derogada de esta forma la única pena de presidio que consultaba el artículo 6º de la antigua ley Nº 18.233.

El titular de esta acción punitiva será siempre el afectado con la acción u omisión.

El Servicio Nacional del Consumidor será también titular de esta acción por dos conductos diferentes.

Por vía directa, como titular de la acción pública de protección de intereses difusos y en el ejercicio de la facultad legal que expresamente le reconoce el artículo 54 de la ley. Siempre podrá denunciar las infracciones a las normas de la ley en protección del interés general de los consumidores.

Por vía subrogatoria, esto es, cuando el consumidor personalmente afectado hubiere ejercido la acción punitiva en procura de la sanción del infractor. Y ello, con el propósito de sostener la acción y en definitiva lograr la condena del infractor, también en defensa del interés general de la comunidad, que en este caso buscará la sanción del infractor.

5. ACCIONES RESARCITORIAS

Son acciones resarcitorias aquellas que tienen por objeto la reparación del daño que sufrió el sujeto pasivo de la conducta activa u omisiva. El daño que se pretende reparar es tanto el material como el moral, independientemente de cual fuere la fuente de la responsabilidad, sea contractual o extracontractual. Además, por mandato del artículo 27 de la ley, la reparación ha de ser íntegra, esto es, ajustada por I.P.C.

Cabe recordar que por primera vez encuentra consagración expresa en nuestra legislación la posibilidad de que se indemnicen los daños morales originados en el incumplimiento de un contrato. Como se sabe, la doctrina civil clásica sólo aceptó la procedencia de la indemnización del daño moral en la responsabilidad extracontractual, mas no así en aquélla originada en el incumplimiento de un contrato. No obstante ello, la doctrina más reciente de nuestros tratadistas y la última jurisprudencia de nuestros Tribunales Superiores de Justicia, habían empezado a declarar que también era procedente la indemnización del daño moral en la responsabilidad contractual. (2)

Sin duda que esta expresa declaración legislativa de procedencia de la indemnización del daño moral, tanto en la responsabilidad contractual como extracontractual, hará más fácil para un juez la tarea de declarar el derecho a que se indemnicen los perjuicios sufridos por el consumidor. Bastará acreditar el incumplimiento imputable del contrato para que sea procedente la indemnización del daño. Y será necesario acreditar los daños materiales, mas no así el daño moral, que no es susceptible de prueba. (3) Esta mayor expedición de que dispondrá el juez para condenar al pago de los perjuicios, sin duda que será un gran aliciente para los consumidores en la defensa de sus propios derechos.

Bajo la vigencia de la ley N° 18.233, la acción resarcitoria podía deducirse dentro del procedimiento infraccional o fuera de él,

(2) Véase nuestro artículo "Algunos comentarios sobre la ley de protección de los derechos de los consumidores", en Gaceta Jurídica N° 202, abril de 1997, págs. 7-21.

(3) La incorporación del daño moral como daño indemnizable encuentra su consagración en una indicación del Honorable diputado señor Carlos Dupré, quien al fundamentarla indicó que su reconocimiento era la única manera de garantizar al consumidor el derecho a una reparación e indemnización adecuada, oportuna e íntegra de todos los daños sufridos por efecto de la infracción a las normas de la nueva ley.

ante el juez ordinario correspondiente. En este último caso era requisito de admisibilidad de la acción indemnizatoria la condena del infractor por sentencia ejecutoriada dictada en el proceso infraccional. Si no había condena, no era posible iniciar juicio indemnizatorio. A esta conclusión se llegaba por aplicación de las disposiciones de la ley N° 18.287, especialmente su artículo 9°, en relación con el artículo 8° de la ley N° 18.233 que exigía, en opinión mayoritaria, para la procedencia de la indemnización, la comisión del delito o de la infracción.

En nuestra opinión, esta situación cabía radicalmente en la nueva ley.

Hoy la acción resarcitoria puede deducirse dentro del procedimiento infraccional o fuera de él. Si se ejercita fuera de él, no es requisito de admisibilidad la condena previa del infractor. Refuerza esta conclusión el reconocimiento expreso en beneficio del consumidor del derecho a la reparación e indemnización adecuada y oportuna de todos los daños materiales y morales consagrado en el artículo 3° letra e) de la ley, que no aparece sujeto a ninguna condicionante.

Además, porque en la nueva ley sólo son aplicables las disposiciones de la ley N° 18.287 en forma supletoria a las normas de procedimiento que se consultan en el Título V del nuevo texto legal. Bajo la vigencia de la ley N° 18.233, la única norma de procedimiento aplicable era precisamente la contenida en la citada ley N° 18.287.

Bastará, en consecuencia, la existencia del daño material o moral para que sea procedente instar por su indemnización.

El titular de esta acción resarcitoria será siempre el consumidor personalmente afectado por el daño.

No prosperó la tesis impulsada por el SERNAC, acogida en otras legislaciones, de reconocer al Servicio Nacional del Consumidor como titular de las acciones resarcitorias

de los daños causados a la totalidad del cuerpo social cuando este organismo actúa en el ejercicio de acciones públicas de tutela de intereses difusos o colectivos. De la sola lectura del artículo 54 de la ley queda claro que la facultad del SERNAC es sólo para actuar como titular de las acciones punitivas, mas no así de las resarcitorias.

6. ACCIONES DE CESACION

Son aquellas que tienen por objeto, entretanto se resuelve la demanda o se investiga la denuncia, detener el efecto nocivo o dañoso que la acción u omisión de cargo del proveedor o prestador del servicio causen a la comunidad. Ejemplos de ella encontramos, entre otros, en el artículo 31, en cuanto se faculta a la parte que se sienta perjudicada con motivo de emisiones publicitarias falsas para pedir la suspensión de ellas, o el caso del artículo 49, que permite solicitar el retiro del mercado de los bienes calificados como peligrosos o inseguros por la autoridad administrativa o judicial.

Se trata de acciones auxiliares destinadas a evitar un mayor daño mediante la cesación o paralización de las conductas u omisiones —falta de información— que lo estén causando. No buscan la calificación sustantiva de la conducta u omisión del infractor.

Si bien no son una novedad en nuestra legislación, sí que lo son en la legislación sobre defensa de los derechos del consumidor.

Serán titulares de esta acción el consumidor afectado, la organización de consumidores cuando reciba mandato expreso del asociado para actuar en su representación y el SERNAC cuando ejercite la acción pública destinada a tutelar intereses difusos o colectivos.

También podrá ser decretada de oficio por el tribunal en los casos de los artículos 31, 34 y 49.

7. EJERCICIO ABUSIVO DE LAS ACCIONES

Del artículo 55 de la ley se desprende que el consumidor está obligado también a denunciar en forma responsable las infracciones a las normas del nuevo cuerpo legal. Al reconocérsele un mayor protagonismo en la defensa de los derechos que se declaran en su favor, el legislador le ha exigido un comportamiento de mayor responsabilidad, en términos de que una denuncia temeraria declarada así por sentencia judicial lo exponga al pago de multas que pueden llegar hasta la suma de cincuenta U.T.M. Y ello en todo caso deja a salvo la acción resarcitoria del afectado por los daños causados por la denuncia temeraria. (4)

8. PRESCRIPCION DE LAS ACCIONES

La prescripción de las acciones indicadas en los números anteriores está regulada en parte por el artículo 26 de la ley y, en parte, por las reglas generales contenidas en el Código Civil.

Las acciones punitivas o que busquen hacer efectiva la responsabilidad infraccional expiran en el plazo de seis meses contados desde que se haya incurrido en la infracción correspondiente. Para estos efectos es indiferente quién sea el titular de la acción o cuál sea la naturaleza de ésta, ya sea de tutela de interés individual, difuso o colectivo.

Las penas de multa prescriben en el plazo de un año contado desde que la sentencia condenatoria quede firme.

(4) Esta sanción para la infracción de la obligación de actuar responsablemente se origina en una indicación formulada en la Comisión de Economía de la Honorable Cámara de Diputados. Sesión 30ª, de 15 de diciembre de 1992, pág. 2681.

Las acciones resarcitorias quedan sometidas a las reglas generales sobre prescripción. Se aplican las disposiciones del Código Civil, según se trate de acciones destinadas a hacer efectiva la responsabilidad contractual o extracontractual del autor del daño.

9. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES

Al igual que en la ley anterior, el conocimiento de las acciones a que dé lugar la aplicación de la ley N° 19.496 será de competencia del juez de policía local de la comuna en que se hubiera celebrado el contrato respectivo o se hubiere cometido la infracción o dado inicio a su ejecución.

Como novedad de la nueva ley destaca una instancia administrativa a cargo del SERNAC, que puede terminar en la solución de la controversia mediante un acuerdo de los involucrados que tendrá el carácter de una transacción extrajudicial, que, una vez cumplida, extingue la responsabilidad infraccional.

El ejercicio de la acción, cualquiera sea su naturaleza, deberá iniciarse siempre mediante demanda que no requiere patrocinio de abogado y está sujeta al procedimiento que se detalla en el Título V de la ley.

Pretendió el legislador de la ley N° 19.496 simplificar al máximo el procedimiento de reclamo del consumidor. Por ello eliminó la exigencia de patrocinio de abogado y simplificó, tal cual aparece en el art. 51, la mecánica procesal, que bajo la vigencia de la antigua ley, según ya se ha dicho, quedaba en todo sometida a las disposiciones de la ley N° 18.287.

En nuestra opinión, el juez de policía local será competente para conocer de las acciones resarcitorias, incluso en el evento de que éstas fueren deducidas fuera del procedimiento infraccional. Y ello porque el artículo 50 le da amplia competencia para conocer de todas las acciones a que dé lugar la ley y porque el artículo 51, cuando habla de demanda, no distingue si ésta es la que pone en movimiento la acción punitiva, de cesación o las resarcitorias. Y como se sabe, cuando el legislador no distingue, no le es lícito al intérprete distinguir.

Además, sólo en forma supletoria al procedimiento oral y breve que se consulta en los arts. 51, 52 y 53 del texto legal se aplican las normas procesales de la ley N° 18.287, en cuyas disposiciones se contenía la exigencia de deducir todas las acciones en una misma demanda y la de configurar el delito o la infracción con sentencia ejecutoriada como requisito para la interposición de la acción indemnizatoria.