

“Las Demandas Colectivas en Chile”

2014



Documento Base
Las Demandas Colectivas en Chile

FONDO CONCURSABLE
para asociaciones de consumidores

Emilio Carabantes Ríos.
Karina Cárcamo Carrasco.

ÍNDICE

- 1.- Consideraciones Generales
- 2.- Estructura del Procedimiento
- 3.- Participación de las Asociaciones de Consumidores en Demandas Colectivas
- 4.- La Demanda contra el Banco del Estado
- 5.- Consideraciones Finales

Anexo:

- Nómina de las Demandas Colectivas presentadas

1. Consideraciones Generales

La Ley N° 19.955 de 14- 07- 2004 que introdujo modificaciones a la Ley N° 19.496 - que norma los derechos de los consumidores - consagró en vuestra legislación el procedimiento especial para la protección del interés Colectivo o difuso de los consumidores.

El reconocimiento de las acciones de interés colectivo y el establecimiento de un procedimiento especial para ejercerlos representa un extraordinario logro de los consumidores y un importante avance en la modernización de nuestra legislación.

Por primera vez se puede, mediante un solo proceso perseguir la sanción al proveedor infractor y la reparación del daño patrimonial a grupos numerosos de consumidores, cientos de miles en algunos casos, beneficiándolos a todos ellos aunque no se hayan hecho parte en el juicio.

En los diez años ya transcurridos desde la publicación de la Ley N° 19.955, se han presentado más de un centenar de demandas colectivas, la mayoría por el SERNAC, algunas por Asociaciones de Consumidores, no más de cinco , y dos o tres grupos de consumidores.

Sin embargo, no obstante que se registran logros importantes – juicio Banco del Estado, juicio La Polar – hay consenso entre las Asociaciones de Consumidores, que no se han logrado los resultados esperados.

En efecto la lentitud con que avanzan los procesos, el juicio contra el Banco Estado duró más de 8 años, la falta de subsidios para financiar los juicios, la posibilidad que lleguen hasta la Corte Suprema, en el juicio citado, el banco recurrió dos veces a dicha corte, el desconocimiento de las normas y los procedimientos son hechos que llevado a las Asociaciones de Consumidores, particularmente las de regiones, a abstenerse de efectuar demandas colectivas, a desistirse si las han iniciado o verse obligadas a aceptar avenimientos no siempre muy provechosos para los consumidores.

2.- Estructura del Procedimiento

2.1.- Definición: El artículo 50 de la Ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, define que “son de interés colectivo las acciones que se promueven en defensa de 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.”

2.2.- Del Procedimiento Especial: El artículo 51 señala que:

- 1) Se iniciará por demanda presentada por:
 - a) El Servicio Nacional del Consumidor;
 - b) Una Asociación de Consumidores constituida, a lo menos, con seis meses de anterioridad a la presentación de la acción, y que cuente con la debida autorización de su asamblea para hacerlo, o
 - c) Un grupo de consumidores afectados en un mismo interés, en número no inferior a 50 personas, debidamente individualizados.

Cuando se trate del Servicio Nacional del consumidor o de una Asociación de Consumidores, la parte demandante no requerirá acreditar la representación de consumidores determinados del colectivo en cuyo interés actúa.

El proceso contempla dos etapas:

- a) La Admisibilidad.
- b) El proceso relativo al fondo de la demanda.

En la etapa de la Admisibilidad, el juez se pronuncia si la demanda ha sido planteada por el SERNAC o una Asociación de Consumidores o un grupo no inferior a 50 afectados y si la demanda contiene una exposición de los hechos y fundamento de derecho que justifican la afectación del interés colectivo o difuso de los consumidores.

Si el juez declara admisible la demanda confiere traslado al demandado para que la conteste. En contra de la resolución que declare admisible la demanda no procederá el recurso de casación y el recurso de apelación procederá pero en el efecto devolutivo, vale decir, que no paraliza el proceso.

Estas disposiciones, que se introdujeron por Ley N° 20.543 del 2011, constituyen un avance importante en la agilización del proceso.

Declarada la admisibilidad, el juez ordenará al demandante que informe a los consumidores, mediante la publicación de un aviso para que, si lo estiman conveniente, se hagan parte en el juicio o hagan reserva de sus derechos. Desde la publicación del aviso no se podrán iniciar otras demandas en los mismos hechos.

2.3.- Las Demandas Colectivas en España:

En España, se hace un claro distingo entre los intereses colectivos y los difusos en cuanto a quienes pueden demandar. En efecto, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios legalmente constituidas están legitimadas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la Asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios.

“cuando los perjudicados o usuarios cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables, la legitimación pretender la tutela de aquellos intereses colectivos corresponde a Asociaciones de Usuarios, así como a los propios grupos de afectados.

Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores y usuarios indeterminado o de difícil determinación la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá Consumidores que , conforme a la Ley, sean representativas de ellos.”

Como se puede apreciar, la legislación española entrega la defensa de los intereses difusos en forma privativa a las organizaciones de consumidores. Por otra parte, la legislación en España no considera la declaración de admisibilidad para iniciar una demanda por interés colectivo. Considerando que en Chile tal trámite judicial dura un año, a lo menos, puede considerarse que su eliminación agilizaría significativamente los procesos.

La importancia que se le da en España a la interposición de demandas colectivas por las Asociaciones de Consumidores, se refleja en el alto puntaje que le asigna en la evaluación que efectúa el Instituto Nacional de Consumo para el otorgamiento de las subvenciones que otorga anualmente a las ADC para financiar sus gastos.

Exactamente lo contrario es el criterio que sustenta nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, el Art. 11 bis de la Ley del Consumidor prohíbe expresamente al consejo del Fondo Concursable financiar los gastos que irrogan los juicios, individuales o colectivos, que interpongan las ADC en representación de los consumidores.

3.- Participación de las Asociaciones de Consumidores en las demandas colectivas

La participación de las Asociaciones en estas demandas ha sido muy débil en estos diez años. En efecto, sólo cinco Asociaciones han formalizado juicios de interés colectivos de los Consumidores en un total de 75 organizaciones, más o menos, que permanecen activas en el país.

Vale la pena, entonces, intentar identificar las causas que han generado esta situación.

En primer Lugar, la ausencia de financiamiento por parte del Estado de Chile.

Como hemos señalado, la ley prohíbe al Consejo del Fondo Concursable de las ADC financiar los gastos que irrogan estos juicios.

Tales gastos no son menores:

- Escritura pública en que conste la autorización de la Asamblea para iniciar la demanda.
- Publicación de un medio de circulación nacional, de un aviso en que se informa a los consumidores que la demanda ha sido declarada admisible.
- Honorarios del receptor por las numerosas notificaciones que deben hacerse.
- Fotocopias (compulsas) de las hojas del expediente.
- Honorarios de peritos, eventualmente, que normalmente ascienden a varios millones de pesos.

No es menos importante el desconocimiento de las partes y del juez de la normativa que rige estas demandas.

En efecto, la ausencia de capacitación, inhibe a las Asociaciones a aventurarse en un proceso que es largo, costoso y de resultados inciertos.

Por otra parte, son muy escasos, particularmente en regiones, los abogados que teniendo un importante conocimiento de la Ley del Consumidor, están dispuestos a asumir el patrocinio de estas demandas.

La actitud amenazante de la empresa demandada es común en estos juicios. Es oportuno señalar que en varios casos el demandado solicita que la demanda sea declarada temeraria no obstante que la declaración de admisibilidad hace imposible sostener “que carece de fundamento plausible o se ha decidido de mala fe”.

Todos estos hechos han dispuesto que las Asociaciones actuando de consumo, hayan solicitado a las autoridades de Gobierno que se incluyan, entre otras, indicaciones al proyecto de Ley que modifica la Ley N° 19.496 en importantes materias, con el propósito de facilitar la participación de ellas en las demandas colectivas.

4. La demanda de CONADECUS contra el Banco del Estado

Desde su fundación, en 1953, el Banco del Estado mantuvo uno de sus productos – las libretas de ahorro a la vista – sin cobro alguno por su mantenimiento. Estas cuentas de ahorro, a diferencia de las otras, no generaban intereses ni reajustes, por tanto era coherente que el Banco no cobrara por ellas.

Sin embargo, en Enero de 2003 el Banco, sin aviso previo, inició el cobro de \$ 400 trimestrales. Esta suma es aparentemente muy modesta, pero si consideramos que afectaba a 545.000 personas provenientes en su gran mayoría de los sectores más vulnerables de la población, representaba al Banco una cantidad anual cercana a los \$ 900.000, más de dos millones de dólares al cambio de la época.

El 14 de Julio se publicó la Ley 19.955 que, como ya hemos expuesto, incorporó a nuestra legislación las demandas de interés colectivo.

Sólo cuatro meses después, en Noviembre de 2004, CONADECUS demandó al Banco del estado en representación de los consumidores afectados, por el cobro ilegal de la comisión de mantenimiento de las cuentas de ahorro a la vista.

Se producía, entonces, el hecho histórico que la primera demanda colectiva en Chile la interpuso una Asociación de Consumidores. CONADECUS inició, de esta manera, el largo camino procesal que culminaría 8 años y medio después con un avenimiento que consideró la restitución total de las sumas ilegalmente descontadas por el Banco.

Los abogados del Banco hicieron uso de todos los recursos legales y de todas las instancias. En la fase de la admisibilidad no sólo apelaron ante la Corte de Apelaciones de Santiago si no que recurrieron de casación ante la Corte Suprema, la cual rechazó por unanimidad el recurso. Por esta fecha ya habían transcurrido dos años desde que se inició el juicio.

Siguió la tramitación en el 14° Juzgado Civil de Santiago y tres años después el Magistrado dictó sentencia acogiendo la demanda. El Banco apeló y poco antes de que la Corte se pronunciara ocurrió algo insólito, el Banco recurrió al Tribunal Constitucional.

Felizmente este Tribunal, rápidamente y por unanimidad, declaró inadmisibile el recurso.

Como la suerte para el Banco estaba echada, la Corte de Apelación de Santiago confirmó el fallo favorable del Magistrado del 14° Juzgado de Santiago.

Es así como en el 2° semestre del 2012 por segunda vez, a la Corte Suprema.

En esa etapa final el Banco aceptó el avenimiento que CONADECUS y el SERNAC, que se había hecho parte recientemente, le habían propuesto.

En lo sustancial, el Banco del Estado se comprometió a restituir, a los titulares de cuentas de ahorro a la vista, la suma de cinco mil seiscientos millones de pesos (\$ 5.600.000.00)

5- Consideraciones Finales

5.1.- El Proyecto de Ley:

En el presente año se envió por el Poder Ejecutivo un proyecto de Ley que confiere nuevas atribuciones al SERNAC, reemplaza la competencia de los Juzgados de Policía Local, aumenta las multas e incorpora el daño moral en las indemnizaciones que se determinen en los fallos de las demandas colectivas.

Teniendo este proyecto de Ley normas de gran interés y eficacia para una adecuada difusión de los consumidores, es lamentable que en sus disposiciones relativas a las demandas de interés colectivo no acojan las peticiones que en el curso de los años han formulado las Asociaciones.

5.2 Peticiones de las ADC:

Por las razones señaladas en los párrafos anteriores, creemos de interés seguir las peticiones de las Asociaciones de Consumidores, lideradas por CONADECUS y por la Federación de Asociaciones de Consumidores del Sur, han formulado al Gobierno, en esta materia:

Estas peticiones son:

5.2.1.- “Agilizar las resoluciones de los tribunales superiores”

Las demandas colectivas debieran recibir un trámite prioritario y ser colocadas siempre en primer lugar de la tabla de los Tribunales Superiores de Justicia, pues tienen una especial importancia social ya que involucran en muchos casos a cientos de miles de personas, transformándose en verdaderos temas de interés nacional. En determinados casos se ven en juego los derechos de personas que son parte de los sectores más vulnerables socio-económicamente de la población.

5.2.2.- “Restringir la legitimación activa para hacerse parte en juicio”

Creemos que se debe modificar la actual normativa, que permite a cientos de intereses personales hacerse presente en la demanda colectiva de manera individual, modificando para ello el actual número 32 del artículo S1 de la Ley, que señala: *"Iniciado el juicio señalado, cualquier legitimado activo o consumidor que se considere afectado podrá hacerse parte en el juicio"*.

Ejercer acciones individuales carece de sentido en un juicio que igualmente pretende una resolución universal, la que irá en beneficio de todos los consumidores afectados y simplemente termina retrasándola más de la cuenta. Esta norma se ha prestado para que algunos abogados inescrupulosos presenten cientos de adhesiones individuales en los juicios colectivos, sin contribuir en nada a la tramitación y solo para efectos de cobrar costas, lo cual termina retrasando innecesariamente los juicios.

Por último creemos que carece de sentido que aquellos que no están legitimados para iniciar un proceso de estas características si lo estén para hacerse parte, ergo, creemos que los legitimados para hacerse parte debieran ser solamente aquellas organizaciones o grupos de personas que tienen por objeto la protección del interés colectivo o difuso, como son las Organizaciones de Consumidores o el SERNAC.

5.2.3.- “Incluir el daño moral en la Indemnización”

Una de las grandes limitaciones que impone la ley a la plena reparación del daño sufrido por los consumidores, es la norma contenida en Art.51 n92 de la Ley, que señala: *"Las indemnizaciones que se determinen en este procedimiento no podrán extenderse al daño moral sufrido por el actor"*.

Creemos que esto es injusto, y que esta disposición debe de eliminarse, reemplazándose por una que le entregue ciertos criterios al juez respectivo para indemnizar de forma íntegra el daño sufrido por los consumidores.

Una forma de hacer esto, es permitir al juez que de los consumidores afectados por una infracción determine grupos y subgrupos con características comunes, a fin de tener parámetros que le permitan definir ciertos montos estándares para la indemnización por daño moral. Consideramos que su exclusión es injustificada, pues el daño moral es un daño que puede ser perfectamente cuantificable y al igual que la infracción a la ley puede probarse en juicio, sin perjuicio de su carácter subjetivo, que en nada impide que puedan buscarse

parámetros comunes entre los distintos afectados para buscar una solución a su problema.

5.2.4.- “Permitir como medida precautoria, el cese del cobro de lo adeudado”

Si bien es cierto, las medidas precautorias pueden tomar diversas formas dependiendo de la naturaleza y el objeto del juicio, nosotros proponemos incorporar a las normas contempladas en el artículo 51 de la ley, de manera expresa, una medida precautoria excepcional por la cual una vez decretada la admisibilidad de una demanda colectiva el cobro que realiza la empresa proveedora, en aquella materia que sea objeto del juicio a los consumidores, podrá ser suspendido por el juez hasta la sentencia definitiva, es decir, podrá evitarse que los consumidores tengan que pagar las deudas que mantienen mientras no se resuelva sobre la culpabilidad del proveedor en una infracción a la ley del consumidor.

A las peticiones señaladas, creemos que es imprescindible agregar dos más:

- a) Adecuar las actuales causales de implicancia y recusación de los jueces.
Estas causales fueron redactadas por el legislador teniendo en vista los juicios civiles e individuales.
Un ejemplo relativamente reciente que deja de manifiesto esta situación es la ocurrida con una apelación, en una demanda colectiva, en que todos los Ministros de la Corte de Apelaciones de Temuco se declararon inhabilitados para conocer el recurso por ser consumidores del servicio de agua que proveía la empresa demandada. El expediente se envió entonces, a la corte de Valdivia distante 160 Km más al sur.

- b) Otra modificación que es necesaria establecer en la Ley es la relativa al recurso de cesación.
En efecto, si bien el recurso está en el artículo 50 de la Ley N° 19.496. Su redacción no es lo suficiente clara y explícita para obtener la cesación de un cobro ilegal.
El caso del juicio CONADECUS con Banco del Estado es muy ilustrativo: durante siete años el Banco siguió cobrando la comisión que el juez y la Corte de Apelaciones habían declarado ilegal en el curso del proceso.
Es necesario darle una redacción que impida que situaciones como ésta vuelvan a producirse.

5.- Conclusión:

En el curso de éste documento ha quedado de manifiesto que las demandas de interés colectivo son el instrumento más eficaz para la defensa de los consumidores en Chile.

Pese a la debilidad e insuficiencia de las normas que las regulan, los cerca de dos millones de consumidores beneficiados con los juicios colectivos contra La Polar, Cencosud y Banco del Estado, son testigos irrefutables de su eficacia.

Es de esperar que nuestros legisladores acojan las peticiones de las Asociaciones que representan a los Consumidores y las incorporen a la ley en actual trámite en el Congreso Nacional.