

**PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SISTEMA DE PROTECCION DE DERECHOS DE LOS
CONSUMIDORES¹**

Resumen

Este documento es una compilación resumida de propuestas para el perfeccionamiento de nuestro sistema de protección a los derechos de los consumidores, especialmente a la Ley 19.496 o “Ley del Consumidor”, cuya redacción estuvo a cargo de CONADECUS² (Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios).

1.-Introduccion

La Ley 19.496 desde su entrada en vigor en 1997, ha sido reformada en diversas ocasiones, siendo a juicio nuestro los cambios más relevantes 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. En general todas las reformas, han significado perfecciones mayores o menores y gracias a ellas hoy vemos a nuestros tribunales superiores de justicia, ordenando cumplir las primeras resoluciones definitivas por demandas colectivas derivadas de las reformas del año 2004, que son los casos seguidos por CONADECUS contra Banco Estado y el juicio iniciado por acción del Servicio nacional del Consumidor (Sernac) contra Cencosud³.

Lo relevante de los juicios colectivos es que nos permiten defender a miles de personas que por lo bajo de los montos de los perjuicios que sufrieron, se encontraban, en el marco normativo anterior, condenados a ver cómo sus legítimos intereses eran lesionados sin tener la posibilidad real de obtener una reparación ya que sólo los costos de los juicios individuales hubieran sido considerablemente más altos que la reparación obtenida. Sin embargo, a pesar de esta notoria perfección al sistema procedimental, no debemos olvidar que la normativa que regula la forma en que interactúan proveedores y consumidores es un hecho reciente de nuestro ordenamiento jurídico y que la recepción de una norma compleja

¹ Redactado por Marco Antonio Zepeda Risso, Abogado, Magister en Derecho, Director de CONADECUS y Hernán Cesar Calderón Ruiz, Constructor Civil, Presidente de CONADECUS.

² Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios. Personalidad Jurídica concedida por Decreto n° 979 de Ministerio de Justicia de fecha 26 de octubre de 2000.

³ Casos: Conadecus con Banco Estado, Rol 11679- 2004 del 14º Juzgado Civil de Santiago y caso SERNAC con Cencosud, rol 21910-2006 del 10º juzgado Civil de Santiago

siempre genera problemas de interpretación y aplicación a los operadores del sistema, bien se trate de actores públicos o privados. Por esa razón, la aplicación de la ley con el correr de los años ha evidenciado falencias que impiden que los principios que inspiran su tramitación se vean realizados completamente⁴ y que pueda cumplir a cabalidad su objetivo, cual es, crear condiciones que permitan al consumidor asegurar su derecho a defenderse ante las grandes empresas, disminuyendo la asimetría de poder que existe entre los grandes proveedores y el consumidor final.

Las propuestas que presentamos a través de este documento, recaen sobre ciertos puntos que consideramos especialmente importante sean modificados y serán divididos, solo para efectos de orden, en cuatro secciones: 1.- Reformas de Aplicación General. 2.- Reformas Gubernamentales y Administrativas, 3.- Aspectos Procedimentales, y 4.- Libre Competencia.

2.-Reformas de Aplicación General

2.1.- Establecer la protección de los derechos de los consumidores como un principio constitucional: “Principio Pro- Consumidor”.

En el Chile actual, las personas viven cada vez más conscientes de sus derechos y es un deber que nuestra institucionalidad pública juegue un rol fundamental en la promoción y protección de los derechos de los consumidores, rol que debe ser ejercido de manera transversal por todas nuestras instituciones políticas y órganos del Estado. Por ello consideramos necesario que nuestra Constitución Política incorpore la obligación para que todos los órganos del Estado deban garantizar que los derechos de los consumidores serán protegidos, obligándose a crear las condiciones económicas, sociales y jurídicas que se requieren para que ello sea posible.

El reconocimiento constitucional de los derechos de los consumidores, ha sido establecido por diferentes países como por ejemplo Argentina, Perú y España,⁵ quienes han

⁴ Señala el mensaje del ejecutivo del año 1991, con el que se inicia la tramitación de la ley 19.496, “*El Supremo Gobierno se ha propuesto impulsar en el terreno económico un proceso, de crecimiento dinámico y sostenido, con justicia social y equidad en la distribución de sus frutos (...) es responsabilidad del Estado 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*”

⁵ La Constitución Política del Perú establece en su artículo 65: “*El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a*

entendido que las instituciones públicas deben jugar un rol activo en la defensa de los derechos de los consumidores garantizando de forma efectiva su defensa y fomentando su difusión.

Cabe aclarar que la consagración de este principio no lo vemos como algo meramente declarativo, sino por el contrario, creemos puede traer beneficios prácticos a los consumidores, pues a falta de una unidad y coordinación en los procedimientos para la dictación de actos administrativos en lo que a derechos de los consumidores se refiere, hemos visto como diferentes entidades públicas, (especialmente las Superintendencias) han generado actos administrativos que olvidan completamente el impacto que esas resoluciones pueden tener en los derechos de los consumidores. Por eso cada entidad u organismo público que genere un determinado acto o resuelva un conflicto, debe hacerlo considerando el reflejo que tendrá en las relaciones de consumo de la totalidad de la población.

2.2. Ampliar el ámbito la aplicación de la Ley 19.496.

Consideramos que por razones prácticas, resulta de gran importancia señalar expresamente en el articulado de la Ley del Consumidor ciertas relaciones que deben ser reguladas por ella, por ser una clara manifestación de una relación proveedor-consumidor, como por ejemplo, las relaciones que los clientes tienen con las aseguradoras de salud, con las empresas constructoras por los vicios y defectos en la construcción de las viviendas que se venden por un primer vendedor, la prestación de servicios financieros que se ofrecen abiertamente al público, los servicios que prestan los establecimientos y organizaciones educacionales, además de otros servicios básicos (electricidad, servicios sanitarios, telefónicos, etcétera) y, por último, las infracciones a las normas de D.L. N° 211 declaradas mediante sentencia ejecutoriada del Tribunal de la Libre Competencia cuando estas afecten el interés colectivo de los consumidores.

su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población". La Constitución Política de Argentina establece en su artículo 42: "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios..."

A pesar que en la mayoría de los casos la aplicación que hacen nuestros tribunales se ha inclinado por considerar estas relaciones, como relaciones de consumo, igualmente consideramos necesario realizar ciertas inclusiones expresas, pues resulta habitual que los proveedores de los bienes y servicios señalados, se “*excepcionen*” ante los tribunales de justicia, señalando que el ejercicio de su empresa se encuentra regido por leyes especiales y que por lo tanto el juzgado de policía local respectivo, es incompetente para resolver en demandas individuales, o bien, solicitando que se declare inadmisibile la demanda colectiva, transformando innecesariamente este tema en una verdadera cuestión previa.

Desde otra perspectiva enfatizaremos que, aun cuando existan leyes especiales que regulen determinadas materias, la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, se debe aplicar en todo aquello que la normativa regulatoria especial no prevea y se debe establecer que “*el haz de derechos y acciones*” que entrega la Ley del Consumidor, aplica para cualquier acto que los afecte, sin importar la industria que cause la afectación.⁶ Creemos que esto significaría que se pueda sancionar con celeridad a empresas que suspendan injustificadamente un servicio y permitir un resarcimiento justo a los clientes afectados por tal circunstancia.

2.3- Regular la cláusula de aceleración en los contratos de adhesión.

La cláusula de aceleración es una institución propia del derecho privado civil, que consiste en que el retraso de una cuota en un contrato de tracto sucesivo, permite el cobro inmediato del total de lo adeudado.

En nuestro país el acceso al crédito se ha ido masificando con mucha fuerza en los últimos años, y hoy, bancos e instituciones financieras junto a grandes tiendas comerciales otorgan créditos a millones de personas de la más diversa extracción social. Debemos reconocer que esta nueva realidad de acceso al crédito si bien ha traído muchos beneficios, también ha significado el sobreendeudamiento de muchas familias, especialmente de aquellos con menor capacidad económica, los que en el caso de aceleración por el cobro deudas se encuentran en una situación de debilidad e indefensión absoluta ante el acreedor.

⁶ En el caso SERNAC con Farmacias, el 10º Juzgado Civil de Santiago, en causa rol 1940-2013, resolvió declarar inadmisibile la demanda presentada, entre otras consideraciones porque “... *el SERNAC en la tramitación de la presente causa, invoca el procedimiento establecido en la LPC con aplicación de todas sus normas, aun cuando sean contradictorias con otras leyes, como el DL 211, y sin embargo, el ejercicio de la acción y la función jurisdiccional, cuyo pronunciamiento solicita por sentencia definitiva, si la somete a lo dispuesto en el artículo 30 del DL 211*”

En muchos casos, el simple atraso de un día en el pago de sus cuotas, se traduce en que las empresas les cobren intereses y a los 15 días ya se comienzan a devengar gastos por cobranza judicial.

Esta situación resulta imposible de sobrellevar para las personas de menores recursos, que por un breve retraso arriesgan ser embargados pues están impedidos de pagar altos montos de una sola vez.

En virtud de lo anterior hemos propuesto diversas medidas para evitar que se sigan cometiendo abusos en virtud de esta figura legal, entre las cuales destacamos:

1.- Establecer un plazo mínimo de 6 meses para hacer efectiva la cláusula o al menos después de seis cuotas vencidas.; 2.- Que los intereses que se apliquen en deudas por mora sean los mismos establecidos en el contrato; 3.- Que aquel consumidor que pague un 25% de la deuda, pueda paralizar la cláusula de aceleración de forma inmediata; 4.- Que se establezca un periodo de gracia de 15 días después del vencimiento de la cuota, en todos los contratos de créditos, periodo en que solo debe cobrarse como interés la variación del IPC o UF; 5.- Prohibir expresamente las cláusulas que obligan al deudor a pagar todos los intereses que genere el capital prestado hasta el día del vencimiento de la última cuota, permitiendo solamente, el cobro de intereses que se ganan o devengan día a día y no hasta el final; 6.- Que en los procesos de repactación de deuda o reprogramación, se prohíba expresamente aplicar intereses superiores a los pactados en el contrato original.

2.4.- Regular el anatocismo (cobro de interés sobre interés)

La Ley N° 18.010 del año 1981 regula las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero, estableciendo expresamente en su artículo 9º que: *“Podrá estipularse el pago de intereses sobre intereses, capitalizándolos en cada vencimiento o renovación. En ningún caso la capitalización podrá hacerse por períodos inferiores a treinta días”*.

Este cobro de interés sobre interés, si bien no se encuentra proscrito en gran parte de los ordenamientos jurídicos de los diferentes países, si se encuentra al menos regulado, pues puede producir abusos. Este es el caso de Francia, España o Colombia,⁷ países que han entendido que por medio de esta figura, deudas que pueden ser ínfimas se transforman en altos montos imposibles de pagar, especialmente para las familias de menores ingresos.

⁷ En estos países se establecen requisitos previos para aplicar el interés sobre interés, como fijar plazos mínimos de vencimiento y en el caso de Colombia solo es aplicable a los contratos Comerciales.

De la forma en la que se encuentra redactado el artículo, permite se cometan abusos por las instituciones financieras y las personas se ven obligadas a pagar altas sumas de dinero por lo que originalmente eran deudas menores.

Debemos considerar que la estipulación del interés sobre interés, se hace por medio de cláusulas convencionales en los contratos de adhesión, contratos que los consumidores no están en condiciones de negociar y modificar y por esa razón proponemos simplemente eliminar la posibilidad de estipular dichas cláusulas en los contratos de adhesión o bien, derechamente eliminar el actual artículo 9º de la ley 18.010.

2.5.- Aumentar los plazos de prescripción de las acciones.

Los plazos para ejercer las acciones que la ley entrega son excesivamente exigüos, en efecto, el plazo de seis meses establecido en el actual artículo 26º, resulta insuficiente no solo para las demandas individuales, pero por sobre todo para las demandas colectivas, donde está en juego el interés de muchas personas, problema que por su evidencia notoria se ha ido resolviendo por medio de la creación jurisprudencial, la que ha entendido que las demandas colectivas que persiguen la protección del interés colectivo, no pueden quedar amparadas por un plazo tan corto de tiempo, pues esto en la práctica las haría imposibles de ejercer.⁸

Nuestra propuesta dice relación, con aumentar el tiempo que tienen los consumidores para reclamar de forma individual y colectiva, estableciendo un plazo de prescripción de un año para interponer reclamos por interés individual ya que en la práctica vemos constantemente como en el solo hecho de detectar la infracción puede llevar más del tiempo de prescripción actual y junto con ello establecer un plazo de cinco años para la prescripción de la acción para la protección del interés colectivo o difuso, señalando expresamente, la interrupción de estos plazos, mientras exista un procedimiento de reclamo pendiente seguido ante el SERNAC.

⁸ Ver causa Conadecus con Banco Estado, Rol C-11679- 2004 del 14º Juzgado Civil de Santiago. Tramitación disponible en www.pjud.cl. Julio 2013.

3.-Temas Gubernamentales y Administrativos

3.1.- Establecer un control de legalidad para las resoluciones de las Superintendencias cuando puedan afectar derechos de los consumidores

Las Superintendencias, en su rol de regular una determinada área de la economía o a una determinada industria, han olvidado que en sus actos pueden afectar de manera relevante los derechos de los consumidores. En opinión de la Comisión Económica Social de la Unión Europea, (CESE) se considera que los organismos reguladores independientes, deben promover no sólo la transparencia de la información y del proceso, sino también favorecer el equilibrio de los intereses en juego -sectores económicos regulados y consumidores- apoyando y discriminando positivamente a las organizaciones que representan los intereses de los consumidores.⁹

Entendemos que los órganos del Estado y en especial las superintendencias, por el rol regulador, fiscalizador y sancionador del cual están dotados, deben respetar y promover los derechos de los consumidores y es por ello que deben definir su rol no solo como sostenedores de estabilidad de la industria que regulan, sino que también como protectores de los derechos de las personas.

Para que esto sea posible, proponemos la creación de un comité interno dentro de cada Superintendencia, el que estará encargado de revisar la legalidad de aquellas resoluciones o actos que puedan tener efecto sobre los derechos de los consumidores o bien, que todas las circulares, resoluciones o autorizaciones deban obligatoriamente ser consultadas al SERNAC antes de entrar en vigencia para que éste se pronuncie con anterioridad a que el acto comience a regir.

3.2- Modificar la forma en la que se nombra a los Superintendentes.

Sobre este punto queremos señalar que el modelo o diseño de autoridad unipersonal nombrado directamente por el Presidente de la República tiene a nuestro juicio una serie de efectos negativos en su funcionamiento, entre otros el de aumentar los riesgos de captura por parte de la industria o bien de captura política, lo que pone en cuestionamiento las

⁹ Comité Económico y Social Europeo. Dictamen 484ª Sesión Plenaria 14 y 15 de noviembre de 2012. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:011:0003:0007:ES:PDF>. Julio 2013

resoluciones normativas o sancionatorias que dicta la autoridad, o bien, restando continuidad a las políticas internas de estas entidades.

En efecto el grado de autonomía y el proceso de nombramiento de los superintendentes del sistema financiero, fue una de las debilidades Identificadas en el FSAP de 2004, y por la OECD en 2010 y 2011.¹⁰

Por eso creemos se debe revisar la forma en la cual los distintos superintendentes son nombrados, estableciendo un sistema que permita dotar de legitimidad política y de independencia al cargo, lo que exige un nombramiento que vaya más allá de la sola confianza por parte del ejecutivo. En tal sentido, la propuesta de CONADECUS, es un nombramiento por el Senado, de una terna o quina propuesta por el Presidente de la República, que duren ocho años en el ejercicio de sus cargos y que su remoción no dependa de aspectos políticos sino que sea realizada por un procedimiento similar al que se remueve a los jueces por causales previamente establecidas en la ley.

3.3.- Aumentar las Potestades del Servicio Nacional del Consumidor.

La implementación del departamento que se ha denominado como “SERNAC FINANCIERO” a través de la ley 20.555, ha demostrado ser completamente insuficiente para el objetivo que pretendía, pues se esperaba que gracias a este mecanismo los contratos de adhesión de las grandes empresas financieras fueran revisadas por el SERNAC entregándole al consumidor final de los servicios financieros la certeza que esos complejos contratos reúnen ciertos requisitos mínimos de justicia, pero lamentablemente desde que entro en vigencia, ninguna empresa se ha sometido a la revisión voluntaria establecido por éste, siendo al menos en esa materia nada más que letra muerta.

Por tal razón creemos que resulta fundamental establecer que la revisión que debe realizar esta división del SERNAC, sea obligatoria y no voluntaria, pues ante contratos tan difíciles de entender por su extensión y su vocabulario técnico, los consumidores están desprovistos de cualquier capacidad de defenderse y por lo tanto se requiere que las personas al firmar los contratos de adhesión, sepan de antemano que estos han sido revisados previamente por un organismo independiente.

¹⁰ OCDE (2011), Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile, OECD Publishing. PP.143-145, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095755-es>. Julio 2013.

Nuestra propuesta incluso va más allá, pues pensamos que el SERNAC, puede constituirse en un ente fiscalizador de todos los contratos de adhesión del sistema, adquiriendo nuevas potestades que incluyen la competencia para revisarlos, ordenar que se modifiquen o derechamente se eliminen cláusulas contrarias a la legislación, además de multar directamente a las empresas que establezcan cláusulas abusivas en estos contratos.

Para que ello sea posible se deben elevar considerablemente los recursos de los cuales dispone, aumentando su planta funcionaria especialmente aquellos funcionarios que son ministros de fe.

3.4.-Aumentar los montos de las multas.

Consideramos necesario aumentar el monto de las multas de 50 UTM a 100 UTM, pues creemos que las actuales sanciones no están jugando un rol inhibitorio que obligue a las grandes empresas a tomar medidas para impedir los abusos y muy por el contrario, no son pocos los casos en que resulta más conveniente para las empresas pagar las multas y no corregir el hecho que las ocasiona.

3.5.- Favorecer e incentivar el trabajo de las asociaciones de Consumidores.

Las asociaciones de consumidores pueden ser un actor relevante para la protección de los derechos de las personas, bien sea defendiendo el interés colectivo en tribunales, educando a la población o promoviendo un consumo responsable. Para que ello se materialice, estas deben contar con recursos y con profesionales especializados dispuestos para la atención de personas afectadas, pues solo así podrán jugar el rol importante al cual están llamadas. Para eso proponemos dos ejes básicos:

3.5.1.- Mejorar el sistema de financiamiento.

En algunos países como España el Estado otorga una subvención que les permite solventar ciertos gastos a las asociaciones que prestan de forma permanente asesoría gratuita a las personas durante todo el año y de esa forma estas pueden cubrir costos, como el arriendo del local, el pago a funcionarios, además de ciertos servicios básicos.

Creemos que los fondos para implementar esto en Chile podrían obtenerse por medio de una simple modificación reglamentaria del fondo concursable, cuyos recursos perfectamente podrían destinarse para que las asociaciones cubran parte de sus gastos

administrativos y operativos. Este beneficio debe ser destinado solo a aquellas Asociaciones que acrediten un funcionamiento permanente de defensa y protección de los consumidores.

En segundo término, debemos señalar que el fondo concursable actualmente asciende a la pequeña cifra de 357.000.813 pesos anuales a nivel nacional, el cual consideramos claramente insuficiente para apoyar el desarrollo de las asociaciones.

Pensamos que una sencilla forma que permitiría incrementarlo, sería incorporando a la ley una modificación que permita que la recaudación fiscal por las multas que se pagan por las infracciones a la ley 19.496, vayan directamente a engrosar el fondo en un cierto porcentaje. Además, en la medida que la denuncia o la defensa individual o colectiva se realice por una Asociación de consumidores, el 50% de la multa debe ir en directo beneficio de ésta y el otro 50% dirigida a aumentar el fondo concursable.

3.5.2.- Permitir que las asociaciones realicen nuevas actividades.

Creemos que a las Asociaciones se les debe permitir la realización de otras formas de financiamiento, como por ejemplo, la venta de servicios educativos sobre derechos de los consumidores, destinadas a sindicatos, empresas, servicios públicos, municipalidades y otros o bien permitir que puedan ser declaradas organismos educativos de capacitación, de tal manera que los organismos y/o empresas que contraten de sus servicios educativos en materias de derechos de los consumidores, puedan utilizar franquicias tributarias por capacitación, o por ultimo permitir que postulen al fondo del CNTV en asociatividad con productoras, en cuanto los contenidos sean para la educación de los consumidores.

4.- Aspectos Procedimentales.

Con el correr del tiempo, hemos aprendido que no sirve que los derechos de los consumidores se vean plasmados en el ordenamiento jurídico si esos derechos no pueden ser ejercidos de manera expedita, accesible y con un bajo costo.

Al respecto consideramos que sencillas modificaciones permitirían agilizar los tiempos de tramitación de las acciones deducidas por contravención a los derechos de los consumidores y disminuir los costos de tramitación, lo que se traduciría en una mejor protección de los derechos. Es una realidad evidente, que mientras más demoren los juicios mayor es el costo para el demandante y por lo tanto mayor el desincentivo para que las

personas defiendan su derecho en tribunales, por eso nuestras propuestas están enfocadas en tener juicios mas expeditos.

Para efectos prácticos, este acápite lo dividiremos en dos subtítulos, uno relativo a los procedimientos para el interés individual y otro para el interés colectivo.

4.1. Aspectos necesarios para mejorar la protección del interés individual.

4.1.1.-Aumentar la Cantidad de Fallos Inapelables.

Entre las medidas que contempla la ley del consumidor para la protección de los intereses individuales, se determina que las sentencias de primera instancia que se fallen sobre montos iguales o inferiores a 10 unidades tributarias mensuales serán inapelables. Ello se debe a que el legislador entendió que el trámite de la apelación puede tardar mucho tiempo y además ser costoso, por lo que no se justifica cuando se discute sobre montos de baja cuantía. Sin embargo, las actuales 10 UTM son una cifra que sólo se aproxima a los costos que tendría hacerse asesorar por un abogado mas las costas propias del juicio y consideramos que en la medida que existan más juicios que sean inapelables mayor será el incentivo que tendrán los consumidores para demandar, pues se generará una conciencia generalizada que la mayoría de los juicios se resolverán de manera rápida y eficiente.

Por ello proponemos aumentar la cantidad de juicios inapelables a todos aquellos que resuelvan montos **hasta 30 UTM**. Debemos considerar que las altas costas judiciales que suponen los largos juicios y la tramitación en las Cortes, solo acrecienta el gran desequilibrio de poder que tienen los consumidores con las grandes empresas, pues las apelaciones suelen tardar varios meses o incluso años, antes de ser vistas por las Cortes, lo que se transforma en un desincentivo para que las personas demanden.

4.1.3.-Modificar las actuales causales de impugnancia y recusación de los jueces.

Nuestras actuales causales de impugnancia y recusación, que en términos generales son aquellas normas que obligan a los jueces a inhibirse de conocer una determinada causa por carecer de la imparcialidad suficiente, son producto de un Código de Procedimiento Civil y un Código Orgánico de Tribunales que no se imaginaba la existencia de grandes empresas transnacionales o de monopolios naturales como los casos de las empresas de servicios sanitarios.

Las causales se encuentran establecidas para asegurar un debido proceso a las partes, sin embargo, en tiempo reciente hemos podido apreciar como estas normas han quedado obsoletas. Un ejemplo que grafica a la perfección el problema, es el caso de las empresas de servicios básicos, en que hemos visto como algunos jueces se inhabilitan para conocer de los juicios por ser clientes de estas empresas, pues en ciertos lugares, obviamente, toda la población recibe servicios de estas por tratarse de monopolios naturales. Esto aumenta innecesariamente la duración del juicio y por lo tanto los costos para la parte demandante. Sin embargo podemos ver otros casos, en que jueces con participaciones millonarias en grandes empresas han fallado en causas, pues no alcanzan a tener el límite establecido del 10% del total de las acciones que requiere la norma para inhabilitarse, porcentaje que en la práctica puede equivaler a varios cientos de millones.

2.3.-Normas necesarias para perfeccionar el sistema de protección colectiva.

Las demandas para la protección del intereses colectivo o difuso, son una herramienta que pretende obtener una resolución de carácter universal por parte de la Justicia, y así dar respuesta a los intereses comunes de un conjunto de personas afectadas por una infracción, que tienen por característica común, estar ligados contractualmente a un proveedor que ha infringido los derechos contemplados en la Ley 19.496 o Ley del Consumidor.

A pesar del avance que ha significado la incorporación de esta valiosa herramienta, se han hecho evidente ciertos problemas en su regulación procedimental, especialmente que suelen tardar demasiado tiempo antes de ser resueltos. Entre las razones que tiene esta demora excesiva, se cuentan el régimen de recursos al cual está sujeto el procedimiento, la preferencia para la vista que tienen en la tabla con la cual son revisadas en segunda instancia y la posibilidad que cientos de consumidores afectados puedan hacerse parte del procedimiento colectivo de manera individual. Por esa razón, las propuestas que presentamos tienen por objeto fundamental agilizar el procedimiento, pues entendemos que en la mayoría de estos casos son miles de personas las afectadas en sus derechos y que la demora excesiva de esta clase de juicios sólo deslegitima nuestro sistema legal ante los ojos de la ciudadanía.

4.2.1.-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.¹¹

Creemos que ese interés público tan importante, no puede esperar más de siete u ocho años para tener una respuesta, pues ello crea una sensación en la ciudadanía de que nuestras instituciones no funcionan y que por lo tanto sus derechos no están siendo protegidos.

4.2.2.-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 51 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.

¹¹ Ver el conocido caso de la empresa conocida como "La Polar". Al respecto recomendamos un artículo periodístico de CIPER llamado "Un Mapa Para entender como se Fraguó y Ejecuto el Lema de Llegar y Llevar". Disponible en: <http://ciperchile.cl/2011/07/08/la-polar-un-mapa-para-entender-como-se-fraguo-y-ejecuto-el-lema-de-%E2%80%9Cllegar-y-llevar%E2%80%9D>. Julio de 2013

4.2.3.-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 n°2 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.

4.2.4-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.

4.- Libre Competencia.

La competencia de diversos actores en el mercado y los derechos de los consumidores están fuertemente ligados pues solo en un mercado competitivo el consumidor puede optar entre varias ofertas de productos en que recibe información de precios, calidades y características, entre las que puede comparar, apreciando sus costos y beneficios. Sin embargo, en nuestro país las principales actividades del mercado se encuentran concentradas en pocos proveedores.

Por lo anterior resulta imprescindible mejorar las normas contenidas en el D.L. 211 que regulan la libre competencia y en especial creemos que se debe dotar de nuevas competencias a la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC).

Sobre este punto realizamos las siguientes propuestas.

- 1.-** Establecer la consulta obligatoria al TDLC, para que se pronuncie siempre que fusiones de empresas provoquen una concentración de mercado superior al 25%.
- 2.-** Establecer penas aflictivas a los integrantes de los órganos de administración de una empresa que hayan contribuido en el desarrollo de prácticas contra la libre competencia.
- 3.-** Establecer la prohibición a las empresas proveedoras para sugerir o condicionar que se establezcan precios de venta al consumidor final.
- 4.-** Los proveedores y distribuidores que abastecen al pequeño comercio al detalle no podrán discriminar precios por el volumen de compras y en todo caso, las condiciones de venta incluyendo precios y costo del crédito si los hubiera, no podrán significar un recargo de más de un 10% sobre los precios por volumen entre grandes y pequeños compradores.
- 5.-** Se debe establecer un nuevo marco normativo en relación a las sanciones aplicables, en que las multas se fijen siempre en directa relación con el daño causado, para generar un efecto disuasivo.
- 6.-** Se debe dotar expresamente al Servicio Nacional del Consumidor de legitimidad activa para denunciar al TDLC todas las conductas monopólicas u oligopólicas que perjudiquen a los consumidores.