

Estudio jurisprudencial y de razonamiento de los juzgados de policía local en materia de Ley del Consumidor

Informe Final

Levantamiento Información: Arista Social



Diciembre 2020



“Proyecto ejecutado con el Fondo Concursable para Asociaciones de Consumidores administrado por el SERNAC”.

Contenido

Antecedentes	5
Objetivos del estudio	7
Metodología	8
Corpus de datos estadísticos.....	9
Técnica de análisis estadístico.....	10
Corpus de información textual.....	11
Técnica de análisis de información textual	12
Resultados del análisis de datos.....	14
1. Caracterización y distribución de casos a nivel nacional	14
Tabla 1. Número y porcentaje de casos por región	14
Tabla 2. Presencia de casos según pertenencia a capital regional por años	15
Tabla 3. Sumas y porcentajes de demandas por género según año.....	16
Tabla 4. Detalle de ocupaciones profesionales de los consumidores.....	16
2. Tendencias con relación al resultado.....	18
Tabla 5. Casos según resultado distribuidos por año.....	18
3. Tendencias con relación a las multas.....	19
Tabla 6. Suma y porcentaje de UTM pagadas por región	20
Tabla 7. Rangos y medidas de tendencia central en casos con multas.....	21
4. Tendencias con relación a las indemnizaciones.....	22
Tabla 8. Suma de indemnización por año y por región.....	23
5. Tendencias con relación a las costas.....	24
Tabla 9. Frecuencias y porcentajes con respecto al pago de costas.....	24
6. Participación del SERNAC en corpus reportado	25
Tabla 10. Sinopsis de la participación del SERNAC por años.....	25
7. Tendencias con relación a los rubros	26
Tabla 11. Rubros expresados en frecuencia y porcentaje	26
Tabla 12. Sinopsis de indemnizaciones y multas por rubro	28
8. Correlaciones asociadas a consumidores.....	30
Tabla 13. Pruebas de correlación por r de <i>Pearson</i>	31
9. Tiempo de duración de las causas	32
10. Artículos demandados.....	32
Tabla 14. Artículos más demandados	32

Resultados cualitativos.....	34
Análisis de fallos judiciales	34
1. Rubros:	34
2. Artículos involucrados:.....	35
3. Razonamientos JPL:.....	37
Entrevistas con jueces y abogados.....	42
Opiniones y razonamientos sobre el sistema judicial chileno	42
El problema del precedente en el derecho del consumo	42
Juicios colectivos vs individuales por LPDC	46
El problema del interés general del consumidor: ¿qué busca el consumidor?	49
Consideraciones sobre los juicios individuales por LPDC en los Juzgados de Policía Local	53
Justicia de policía local: Un sistema con 156 años de funcionamiento	53
Consumidores y su posibilidad de auto representación judicial.....	55
El problema de la municipalización.....	56
Consideraciones sobre la LPDC	58
Tipos de rubros y causas significativas.....	58
El rol de las instituciones (SERNAC, TC).....	62
El PVC y las asociaciones de consumidores.....	66
Conclusiones generales y perspectivas futuras	70
Limitaciones del estudio.....	76
Bibliografía	77
ANEXOS	78
ANEXO 1: Consentimiento informado entrevistas.....	79
CONSENTIMIENTO INFORMADO	79
«Estudio jurisprudencial y de razonamiento de los juzgados de policía local en materia de Ley del Consumidor»	79
ANEXO 2: Diseño entrevistas semi estructuradas.....	81
ANEXO 3: Solicitud de fallos por Ley de Transparencia	82
ANEXO 4: Informe de respuesta Municipios solicitudes por Ley de transparencia.....	84

Antecedentes

La Ley 19.496 sobre Protección de Derechos de los Consumidores (LPDC) se promulgó en 1997 generando un hito en materia de relaciones entre usuarios y proveedores de bienes y servicios, la cual permaneció hasta entonces desregulada y con un marcado sesgo de desventaja hacia consumidores. Este cuerpo legal establece derechos y obligaciones para consumidores y empresas, entre ellos: el derecho a contar con información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos; la no discriminación arbitraria por parte de empresas proveedoras; la regulación de la publicidad engañosa y eliminación de la llamada "*letrachica*"; también facilita la formación de asociaciones de consumidores. En diciembre de 2011, el Congreso de Chile amplió las atribuciones del SERNAC en materias financieras con la Ley N° 20.555.

En 2018 se promulgó la Ley N° 21.081 que modifica la Ley N° 19.496, norma en que uno de los aspectos más relevantes dice relación con el surgimiento del Procedimiento Voluntario para la Protección del Interés Colectivo o Difuso de los Consumidores (PVC), el cual permite la resolución de controversias colectivas de consumo fuera de los tribunales. Una de las principales modificaciones radica en que, además de los procedimientos "de oficio" iniciados por el SERNAC también se podrán iniciar por solicitud del proveedor o en virtud de una denuncia fundada desde una asociación de consumidores.

Tanto los PVC como los juicios individuales requieren demostrar infracciones a la LPDC de parte del proveedor que se demandará. Aquello hace necesario conocer cómo los tribunales han interpretado la LPDC para así sustentar la infracción a la misma. A la fecha, los antecedentes sobre fallos de LPDC son escasos, casi inexistentes, dada la dificultad de acceder a los fallos de los juzgados de policía local (JPL), organismos que revisan en primera instancia estos casos.

Desde el ámbito académico una revisión que cabe destacar, realizada por el Dr. en Derecho Sr. Carlos Pizarro Wilson titulada El fracaso de un sistema: análisis empírico y dogmático del control de cláusulas abusivas en contratos por adhesión (Revista de Derecho Vol. XX - N° 2 - Diciembre 2007 Páginas 31-47), caracteriza la situación de desprotección de los consumidores por cláusulas abusivas y concluye que el sistema es ineficaz en proteger a los consumidores, resguardando principalmente los intereses de los proveedores. Una de las razones de esta situación es la dispersión y difícil acceso de los fallos. Los estudios recientes sobre derecho de consumo se limitan a analizar jurisprudencia de los tribunales

superiores de justicia. Con ello, no encontramos información actualizada a partir de los cambios introducidos en la reforma de 2018: existen solo análisis de fallos aislados, mas no estudios que den a conocer el razonamiento de tribunales de primera instancia.

Considerando este contexto resaltamos la importancia de desplegar investigación jurídica y social, que dé cuenta con antecedentes empíricos de la interpretación de la LPDC, estableciendo de manera fehaciente cómo se está interpretando la ley y qué han dicho los tribunales, aportando en la comprensión de razonamiento sobre la jurisprudencia en materia del consumidor a partir de la justicia municipal, el principal poder encargado de revisar esta materia.

Los resultados de este análisis general sobre jurisprudencia sentarán un precedente importante en una temática que carece de estudios de conocimiento público y en la que se apercibe por parte de la ciudadanía una limitación en lo relativo al acceso a la justicia. Con ello, el impacto apunta a afectar tanto en el mundo académico y profesional como en la construcción de antecedentes públicos para respaldar futuros litigios individuales y colectivos. De tal modo los fallos se ordenarán por materias o mercados, permitiendo así un conocimiento del análisis de un tribunal ante un mismo tipo de causa o sanción. Al estudiar los fallos y ordenarlos, también podremos conocer en qué materias y cuáles proveedores reiteran la infracción a la ley, lo cual también es un antecedente para iniciar PVC.

En el contexto actual de pandemia por Covid-19 el estudio propuesto adquiere mayor relevancia, ya que las medidas sanitarias con imposibilidad de desplazamiento propician nuevas problemáticas en el área de servicios, por ejemplo, los que se cobran y no se están prestando, o los que se están entregando en condiciones distintas a las originales, sin posibilidad para los consumidores de rechazar o negociar.

Finalmente, cabe señalar que una de las funciones de las asociaciones de consumidores es la elaboración de propuestas de modificación normativa de consumo que tengan como objetivo la mejora constante. A partir de este estudio, dicha función, que se encuentra consagrada en la letra c) del artículo 8 de la LPDC, podría tener aplicación sentando las bases que permitirán la presentación de propuestas de mejoramiento de la ley por parte de diversas asociaciones de consumidores del país.

Objetivos del estudio

OBJETIVO GENERAL:

Analizar la jurisprudencia y razonamiento generados por los Juzgados de Policía Local (JPL) en la aplicación de la de la Ley de Protección de Derechos de los Consumidores (LPDC) y sus modificaciones en el país.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- 1.- Caracterizar las causas individuales por LPDC presentadas a los JPL del país.
- 2.- Generar y analizar tipologías de fallos de acuerdo a criterios definidos por la LPDC y criterios de relevancia para los diversos actores involucrados (consumidores, jueces, empresas, abogados, etc.).
- 3.- Recoger la opinión acerca de la LPDC y su aplicación por parte de los jueces de JPL y abogados especialistas.
- 4.- Analizar jurisprudencia y generar antecedentes que funden la presentación de futuros Procedimiento Voluntario Colectivo (PVC) y demandas por LPDC.

Metodología

La metodología implementada fue de tipo exploratoria y mixta, combinando técnicas propias de las metodologías cuantitativas (construcción de estadígrafos mediante la codificación de datos) y cualitativas (análisis de discurso).

En el marco de los objetivos propuestos y de la estrategia metodológica mixta, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

1. Se codificaron 365 fallos sobre LPDC en diversos JPL a nivel nacional, a partir de la construcción de una base de datos que consideró las siguientes variables: juzgado; ciudad (si es capital regional o no); datos del demandante (sexo, profesión); datos del demandado (nombre de la empresa, rubro); fecha de inicio de la causa; fecha de término de la causa; resultado del fallo; tipo de mercado; artículo de la ley del consumidor infringido; tipo de arreglo (fallo, mediación, avenimiento y desistimiento); tipo de sanción; montos por indemnización, multas y costas; si hubo segunda instancia y su resultado (revocado o ratificado); vigencia de las modificaciones a la ley (sí o no).
2. Se generó estadística descriptiva y correlacional de los fallos sobre LPDC realizando un análisis comparativo de las causas entre capitales regionales y otras ciudades. En el primer grupo de análisis, se reportaron medidas de tendencia central orientadas a describir en términos de porcentajes, medias y medianas los datos. En una segunda fase, se aplicaron pruebas de contraste y pruebas de correlación para detectar respectivamente la existencia de variaciones significativas entre dos años y la existencia de asociaciones estadísticas entre variables nominales y el resultado de los procesos judiciales.
3. Se transcribieron 74 fallos para su análisis cualitativo, seleccionados conforme a los tipos de variables cuantitativas de mayor relevancia, así como ejes relevantes surgidos en conversación con diversos actores involucrados.
4. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a 10 jueces de JPL y 10 abogados vinculados al derecho del consumo a lo largo del país: las entrevistas fueron remotas, por teléfono o videoconferencia, grabadas y transcritas para su posterior

análisis. Se trató de un muestreo por disponibilidad o, como se ha definido en la literatura, por conveniencia. Este fue alimentado de dos fuentes, a saber: por contactos de los profesionales de CONADECUS, con los que se procedió por medio de la estrategia de la “bola de nieve” (Blanco, M. C. M. C., & Castro, A. B. S. 2007) y, de manera complementaria, por medio de la solicitud directa de entrevista a los magistrados a través de llamados telefónicos y correos dirigidos a sus juzgados. Todas los entrevistados dieron su consentimiento explícito para ser entrevistados y grabados mediante un consentimiento informado (VER ANEXOS 1 Y 2).

Corpus de datos estadísticos

Los datos proceden de un corpus de 365 fallos de causas asociadas a la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores (LPDC). Estas evidencias fueron recabadas conforme a lo estipulado en la Ley de Transparencia (o de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, ley 20.285), por lo que se enviaron solicitudes a municipios. En la solicitud cursada, se pidió a los Juzgados de Policía Local tener a bien enviar aquellos fallos que consideraran el tramo temporal comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de agosto de 2020.

Hacia mediados del mes de septiembre del presente año, SERNAC realizó el envío de un corpus de 316 causas de interés individual, con el propósito de satisfacer la solicitud vía Ley de Transparencia. De forma paralela, algunos municipios hicieron envío complementario de fallos asociados a la normativa en estudio. Todo sumado, se conformó un corpus compuesto por 365 causas.

Vale consignar por tanto que se operó con un muestreo por conveniencia o disponibilidad, es decir, una serie de procedimientos que conformaron el corpus a partir de la posibilidad de maximizar la cantidad de datos accesibles. En este sentido, el corpus final que se conformó a partir de los envíos generados por Ley de Transparencia acabó por contemplar también fallos de causas que iniciaron entre los años 2014 y 2020. Por esa razón, en la codificación de estos datos se incluyó un criterio relacionado a la vigencia de las modificaciones a la LPDC, cuya fecha de corte se precisó en el día 14 de marzo de 2019.

Los fallos son documentos jurídicos que contienen información relevante para este informe. En primer término, establecen un marco contextual del tipo de causa que los consumidores

inician, los antecedentes que la fundan y también el conjunto de reclamaciones que solicitan para subsanar sus quejas. Este aspecto, que se analizará más detalladamente en la sección cualitativa de este informe, se ve acompañado de un conjunto de datos que hacen alusión al tipo de resolución de estas causas, a la presencia de mediaciones, a los montos en discusión y también a las multas que son derivables a partir de estas. Es precisamente sobre este último cuerpo de informaciones que esta sección cuantitativa del informe versa.

La especificidad en el modo en que se ha conformado el corpus es particularmente relevante desde el punto de vista de las tendencias que se presentan a continuación y deben ser siempre tenidas en vista en lo concerniente a las conclusiones que este informe propone.

Técnica de análisis estadístico

Este es un estudio exploratorio y descriptivo. Por esta razón, los análisis que se presentan a continuación responden a la elaboración de estadígrafos asociados a medidas de tendencia central, porcentajes y, solo en su último nivel, correlación a partir de R de Pearson.

Los análisis estadísticos contemplan casos completos según la variable que analicen, es por esto que en algunos casos el "N" total tiende a disminuir, ya que considera variables que no todas las causas contemplan.

Corpus de información textual

Existen dos fuentes de información cualitativa consideradas en el presente análisis, correspondientes a:

1. Setenta y cuatro (N=74) fallos judiciales de juicios individuales en diversos JPL a lo largo del país. La construcción de este corpus se realizó a partir de la codificación cuantitativa (construcción de base de datos) de trescientos sesenta y ocho litigios, los cuales correspondieron en su mayoría a fallos ejecutoriados, enviados directamente por los JPL a SERNAC.
2. Entrevistas personales con miembros activos en el ámbito judicial, en materia de juicios por LPDC en diversos JPL a lo largo del país, realizando un total de veinte entrevistas semiestructuradas (N=20), donde diez corresponden a jueces de policía local (N=10) y diez a abogados (N=10).

En esta materia, cabe señalar la pertinencia de la información entregada por el grupo de entrevistados, donde destacan relevantes figuras del mundo jurídico y académico, con alta experiencia en el campo del derecho de consumo, tanto en la formación de jurisprudencia en la materia, en litigios por ley del consumidor, como en el estudio del derecho comparado en materia de consumo en el derecho internacional, desde una perspectiva más cercana a la investigación académica.

Del total de veinte entrevistados, once (N=11) pertenecen a comunas que son capitales regionales, particularmente a las comunas de Coquimbo, Temuco y Santiago. Del total de las comunas, la mayoría se insertan en espacios típicamente urbanos (ciudades) y solo cinco comunas (N=5) corresponden a centros donde predomina la actividad agrícola.

Cabe señalar también, que la mayor parte de los entrevistados se auto adscribe al género masculino (N=15), muy por encima del femenino (N=5). Además, cabe señalar, que la Región Metropolitana concentra la mayor cantidad de casos, con un total de doce (N=12) entrevistados que ejercen su labor, ya sea académica, litigante o de magistratura en esta región.

En consideración de lo estipulado en el consentimiento informado, los entrevistados fueron caracterizados genéricamente de acuerdo a su rol profesional, a fin de resguardar su anonimato.

Técnica de análisis de información textual

En el marco de un estudio exploratorio-descriptivo, se implementaron técnicas de análisis cualitativo, en búsqueda de la significación textual o del discurso, método también llamado análisis sociológico del habla (Canales, 2013).

El análisis fue realizado a través de la conceptualización de tres ejes o categorías principales presentes en las diversas fuentes de información descritas. Los ejes son tipos ideales flexibles, que no operan necesariamente en jerarquía, sin embargo, se pueden ordenar temáticamente, como se indica a continuación:

1. Ley del consumidor (tema de interés transversal)
2. Juzgados de policía local (contexto del litigio, espacio de razonamiento efectivo)
3. Sistema judicial chileno (espacio externo del litigio, social y jurídico)

Estos temas se categorizaron en función de los objetivos propuestos, bajo el siguiente esquema:

1 - OPINIONES Y RAZONAMIENTOS

1,1 - SISTEMA JUDICIAL CHILENO

1,2 - REFORMA 2019 LEY DEL CONSUMIDOR

- Implementación
- PVC
- Perspectivas futuras
- Caracterización

2 - JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL

2,1 – PASADO, PRESENTE Y FUTURO

2,2 - RELACIÓN CON MUNICIPIOS

3 – LEY DEL CONSUMIDOR

3,1 - EXPERIENCIA EN LITIGIOS

3,2 - HISTORIA Y DESARROLLO:

- ROL SERNAC
- ROL ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES
- ROL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (categoría emergente)

3,3 - ARTÍCULOS CLAVE (¿desde dónde se interpreta?)

- Tipos de normas y/o artículos
- Formación de precedente
- Tipos de causa o rubros asociados a las mismas
- Tipos de sanciones

Resultados del análisis de datos

En esta primera sección, se presenta un análisis cuantitativo de la codificación de fallos judiciales.

1. Caracterización y distribución de casos a nivel nacional

El corpus contempló casos provenientes de 12 de las 18 regiones del territorio nacional chileno. Cuatro regiones (Coquimbo, Araucanía, de los Ríos y Magallanes) no registraron envíos, por lo que las conclusiones de este informe deben sopesarse a la luz de ese detalle. La siguiente tabla resume las frecuencias de casos recibidos por comunas:

Tabla 1. Número y porcentaje de casos por región

Región	N regional	%
Antofagasta	130	35,6
Arica y Parinacota	8	2,2
Atacama	33	9,0
Aysén	1	0,3
Biobío	11	3,0
Los Lagos	37	10,1
Maule	68	18,7
Metropolitana	9	2,5
Ñuble	51	13,9
O'Higgins	3	0,8
Tarapacá	12	3,3
Valparaíso	2	0,5
Total general	365	100,0

(Fuente: Elaboración propia)

Como puede observarse, la región que más aportó con casos fue la de Antofagasta, seguida por las del Maule y Ñuble. Vale consignar asimismo que, tras analizar globalmente las causas, se identificó que una concentración de fallos principalmente en los años 2018 y

2019 (90,3%), coordinada temporal clave desde el punto de vista del inicio de la vigencia de la LPDC. Los fallos del año 2020 que se reportaron ascendieron a la cifra de solo 4 (%), situación que puede estar relacionada al impacto de la presente pandemia de SARS-COVID2 en los JPL.

Un punto que es importante de considerar con relación a la extracción de los fallos es el asociado a si estos proceden o no de capitales regionales. En buena medida este aspecto está vinculado a la posición que ocupan los JPL en los contextos de las distintas regiones, la cual puede afectar aspectos como el personal con el que cuentan a disposición o el número y tipo de causas que estos deben atender debido a los requerimientos de la población que es atendida por los diversos JPL. La siguiente tabla muestra en términos porcentuales la proporción de causas que proceden de juzgados emplazados en las capitales regionales en contraste con aquellas que se originan en municipios que no necesariamente son el foco administrativo de la región.

Tabla 2. Presencia de casos según pertenencia a capital regional por años

Capital regional	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general	%
No	1	1	2	5	74	56	1	140	38,4
Sí			6	16	86	114	3	225	61,6
Total general	1	1	8	21	160	170	4	365	100

(Fuente: Elaboración propia)

Como la Tabla 2 indica, los datos reportados en este informe proceden esencialmente de capitales regionales. Este aspecto marca un precedente importante de consideración en la medida de que sugiere una concentración particular de las causas de consumo en grandes centros urbanos, lo cual podría estar asimismo relacionado no solo con la mayor cantidad de población, sino que también con la presencia de polos comerciales o rubros que no estarían tan presentes en sectores no pertenecientes a la capital.

El corpus de trabajo que se estudia en el presente informe está compuesto únicamente de causas de interés individual. Desde ese punto de vista, es importante también caracterizar a los consumidores que las iniciaron en cuanto a dos criterios que son destacables en los fallos: género y ocupación. Con respecto al primero, la Tabla 3 indica que las causas son

principalmente iniciadas por consumidores que reportaron reconocerse en el género masculino. El número consumidoras que inició un procedimiento por LPDC es casi la mitad del que se evidencia en el caso masculino.

Tabla 3. Sumas y porcentajes de demandas por género según año

Género	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general	%
Masculino			4	11	94	102	2	213	58,3
Femenino	1	1	4	9	65	64	1	145	39,7
N/A				1	1	2		4	1,19
Total	1	1	8	21	160	168	3	362	100

(Fuente: Elaboración propia)

En lo concerniente a la ocupación de los consumidores que iniciaron causas debe señalarse que esta información es discontinua en el corpus presente, debido a que hay numerosos fallos que no reportan la ocupación de los consumidores. Sin embargo, se ha operado en este caso con la información existente estableciendo como criterio que la ocupación reportada sea el producto de cursar una carrera de a lo menos seis semestres en el sistema de formación técnica y superior del país. Hecha esa precisión, se encontró que el número de consumidores con estudios superiores correspondió al 36,9% de la base, mientras que aquellos demandantes que no reportaron una profesión de las características antes señaladas alcanzaron un 63,1%. La Tabla 4 sintetiza la información anterior teniendo en cuenta las limitaciones.

Tabla 4. Detalle de ocupaciones profesionales de los consumidores

	%
Consumidores sin profesión reportada	63,1
Consumidores con profesión reportada	36,9
	100

(Fuente: Elaboración propia)

Los dos aspectos anteriores serán retomados hacia el final de este informe con el objetivo de realizar pruebas de correlación entre los resultados de los fallos y las características personales de los consumidores.

2. Tendencias con relación al resultado

En el marco del corpus en estudio, los procesos que los consumidores inician por medio de la LPDC pueden tener resultados absolutorios, condenatorios, o bien, conducir hacia un avenimiento entre las partes. El análisis de tendencias de este conjunto de informaciones muestra que la mayoría de los fallos condujo finalmente hacia un resultado condenatorio, aunque esta proporción es seguida muy de cerca por aquellos en los que se absolvió a los proveedores. Un número aún menor de casos se resolvió por la vía de un arreglo pactado por las partes en forma de avenimiento. La Tabla 5 muestra en detalle esta distribución. Debe hacerse notar sin embargo que no es posible hasta aquí ver una diferencia significativa asociada a la implementación de las modificaciones a la ley por dos razones. En primer término, debido a que una de las limitaciones del corpus es precisamente la escasa cantidad de fallos que fueron reportados para el presente año 2020. En segundo lugar, tomando los años 2018 y 2019 como períodos completos, se realizó una prueba de diferencia de medias (T de Student) que, tomando la implementación de la ley como forma de tratamiento natural, no detectó diferencias estadísticamente significativas entre estos dos años completos.

Tabla 5. Casos según resultado distribuidos por año

Resultado	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	%
Absolutorio	1	1	4	11	62	67	2	148	40,5
Condenatorio			4	10	87	83	1	185	50,7
Avenimiento					11	20	1	32	8,8
Total general	1	1	8	21	160	170	4	365	100

(Fuente: Elaboración propia)

3. Tendencias con relación a las multas

Las multas son un efecto posible de los fallos con resultado condenatorio en el marco de la LPDC. Estas se refieren a sumas de dinero, expresadas mayoritariamente en unidades tributarias mensuales (UTM), que se le exigen a la parte condenada por un procedimiento de la ley en estudio. Es importante recalcar que estas multas son pagadas a beneficio fiscal y que su incumplimiento puede conducir a la parte perdedora al cumplimiento de prisión efectiva. Los juzgados de policía local por tanto establecen una suma que acompaña a la sanción y que puede o no estar acompañada de costas e indemnizaciones a la parte vencedora.

En el corpus en estudio las multas ascendieron a una suma total de 1.932 UTM (a la fecha de redacción de este estudio, \$97.902.168) durante los años comprendidos en la base de datos. Si bien la Tabla 6 muestra que la Región de Antofagasta es la que más contribuye en esta suma total, esto no debe llevar a la interpretación de que en esta región es donde más multas se pagan, debido a que los fallos procedentes de esta división administrativa están sobrerrepresentados en la base de datos y no permiten, al menos con las evidencias enviadas por Ley de Transparencia, un análisis comparado.

Tabla 6. Suma y porcentaje de UTM pagadas por región

Región	UTM	%
Antofagasta	895	46,3
Arica y Parinacota	70	3,6
Atacama	107	5,5
Aysén	0	0,0
Biobío	120	6,2
Los Lagos	148	7,7
Maule	205	10,6
Metropolitana	186	9,6
Ñuble	93	4,8
O'Higgins	0	0,0
Tarapacá	108	5,6
Valparaíso	0	0,0
Total general	1932	100,0

(Fuente: Elaboración propia)

Otras medidas de tendencia central, tales como las medias y medianas, ofrecen más luces acerca del comportamiento general de las multas en el contexto de los fallos por LPDC. Como la Tabla 7 muestra, el promedio de las multas que los proveedores debieron pagar se elevó a las 11 UTM, aunque este indicador es susceptible a las distorsiones generadas por regiones con pocos casos. En ese sentido, la mediana de las multas pagadas fue de 8 puntos, mientras que la desviación estándar ascendió a los 12.9, lo que indica una relevante dispersión respecto de los valores que son pagados a lo largo del corpus de la base. La LPDC establece que las multas pueden ascender incluso a los 1.000 UTM en casos en que la infracción impacte además el medioambiente, sin embargo, la evidencia muestra que, en general, las sumas pagadas por este concepto distan bastante de los tramos superiores establecidos para las infracciones de las cual estas se derivan.

Tabla 7. Rangos y medidas de tendencia central en casos con multas

	Valores
Promedio	11 UTM
Mediana	8 UTM
Desviación estándar	12,9 UTM
Mínimo	0 UTM
Máximo	115 UTM

(Fuente: Elaboración propia)

Es importante notar de lo mostrado en la Tabla 7 que no existe diferencias sustanciales entre los años completos (2018 y 2019), lo cual fue refrendado por una prueba T que tampoco encontró diferencias estadísticamente significativas en este respecto.

4. Tendencias con relación a las indemnizaciones

Las causas derivadas de LPDC pueden conducir al pago de indemnizaciones en caso de que la parte perdidosa sea condenada en el procedimiento. A diferencia de las multas, cuyo destinatario son las arcas fiscales, las indemnizaciones van en beneficio de la parte vencedora y pueden considerarse el producto del daño moral, el daño emergente o el daño material derivado del incumplimiento de una prerrogativa de la ley. La Tabla 8 reporta las sumas totales correspondientes a los montos generados por concepto de indemnización en causas de LPDC, la cual asciende para el corpus de datos en estudio a \$431.231.874, los que fueron pagados a consumidores en causas comprendidas entre los años 2016 y 2019. Se excluye 2020 toda vez que no se registraron causas con resultado condenatorio que desembocase en el pago de indemnizaciones para dicho año.

Tabla 8. Suma de indemnización por año y por región

Región	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general
Antofagasta				-	40.823.464	99.266.551	-	140.090.015
Arica y Parinacota					2.200.641	-		2.200.641
Atacama				31.909.955	7.984.376	1.712.090		41.606.421
Aysén						-		-
Biobío	-	-	-	1.342.800	5.907.980	400.000		7.650.780
Los Lagos			4.810.000	7.000.000	26.150.000	3.314.990		41.274.990
Maule			6.000.000	1.010.000	12.777.199	10.478.300	-	30.265.499
Metropolitana					2.767.700	5.750.000	-	8.517.700
Ñuble				850.000	10.777.653	33.042.247		44.669.900
O'Higgins						1.524.000		1.524.000
Tarapacá					93.000.000	20.431.928		113.431.928
Valparaíso						-		-
Total general	-	-	10.810.000	42.112.755	202.389.013	175.920.106	-	431.231.874

(Fuente: Elaboración propia)

Junto a la suma total expresada en la tabla, reportamos un promedio de pago de indemnizaciones de \$2.395.733, pero con una mediana de \$679.121 y una desviación estándar de \$7.471.013, lo cual indica, al igual que en las multas, una importantísima dispersión y diferencia entre los montos de indemnización. En ese sentido, también es necesario señalar que estas medidas de cuenta únicamente de los casos en los que se registró el pago de multas (es decir, no se consideraron casos con valor de \$0).

5. Tendencias con relación a las costas

Otra de las consecuencias que se pueden generar de los procedimientos vinculados a causas de LPDC es el pago de costas. Estas indican la responsabilidad que puede tener la parte perdedora de financiar los costos pecuniarios derivados del procedimiento legal. Lamentablemente, dada la naturaleza de los fallos, no es posible reportar el monto de dinero neto al que corresponde el pago de costas por parte de los condenados. Por esa razón, se reportan a continuación los porcentajes totales de las causas en las que se indicó a la parte proveedora el pago de costas. La evidencia analizada señala que en general las causas tienden a conducir a resoluciones en las que no se indica el pago de costas.

Tabla 9. Frecuencias y porcentajes con respecto al pago de costas

Pago de costas	Casos	%
No	216	59,1
Sí	149	40,9
Total general	365	100

(Fuente: Elaboración propia)

6. Participación del SERNAC en corpus reportado

La Ley de Protección a los Derechos del Consumidor establece que el SERNAC posee la atribución para mediar en causas de conflictos de consumo. Entre estas potestades, se establece que el SERNAC es un agente que puede mediar en pos de encontrar arreglos extrajudiciales entre las partes, pero que también puede participar o denunciar activamente en aquellas causas que comprometan el interés general de los consumidores. El corpus en estudio está compuesto de causas de interés individual únicamente, sin embargo, en pos de visualizar el rol que el SERNAC puede tener en estas causas y con el objeto de entregar una primera exploración cuantitativa de las ocasiones en que los consumidores solicitan ayuda a este servicio, se decidió contar en el análisis aquellas causas en la que se detalla la intervención del SERNAC aun cuando este no acabase procediendo a hacerse parte por medio de denuncias. En este sentido, el sentido de participación que indicamos pertenece principalmente a acciones que impliquen que el servicio haya tenido conocimiento de los antecedentes de la causa y/o haya cumplido funciones de orientación del consumidor. La Tabla 10 muestra que el corpus está dominado por causas en las que el SERNAC no se hizo parte en ningún modo del procedimiento iniciado por el consumidor, situación que casi triplica en proporción a aquellas en que el servicio tomó parte en la causa.

Tabla 10. Sinopsis de la participación del SERNAC por años

Participación SERNAC	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total general	%
No	1	1	5	16	113	123	4	263	72,05
Sí			3	5	47	47		102	27,95
Total general	1	1	8	21	160	170	4	365	100,00

(Fuente: Elaboración propia)

Esta información es relevante porque será empleada hacia el final de este análisis en lo concerniente a una prueba de correlación.

7. Tendencias con relación a los rubros

Un elemento relevante que surge a través del análisis de las causas que son atendidas por LPDC está relacionado a los rubros de los proveedores que son demandados. El análisis del corpus estudiado arrojó que el rubro que más fue denunciado por cometer presuntamente infracciones a esta norma fue el del *retail*, el que se expresa a su vez en la acción de grandes casas comerciales y consorcios que operan por medio de servicios relacionados a tarjetas u otros instrumentos de consumo. La Tabla 11 muestra que casi un cuarto de los casos de la base de datos se concentró en este rubro, que fue seguido por los bancos, las telecomunicaciones, los comercios automotrices y también las aerolíneas. Destaca asimismo la proliferación de rubros que han sido materia de reclamación en lo asociado a la LPDC (casi 40 distintos solo en la base de datos estudiado) y cómo aquellos proveedores procedentes de comercios de mediana envergadura o de pequeño tamaño concentraron solo una porción minoritaria de los procedimientos asociados a LPDC.

Tabla 11. Rubros expresados en frecuencia y porcentaje

Rubro	Frecuencia	%
No especificado	4	1,1
Aerolíneas	19	5,2
Agua	2	0,6
Arriendo de auto	1	0,3
Automotriz	24	6,6
Bancos	60	16,6
Cementerios	1	0,3
Comercio	1	0,3
Construcción	1	0,3
Cooperativa	2	0,6
Educación	7	1,9
Electricidad	7	1,9
Encomienda	4	1,1
Entretenimiento	3	0,8
Estacionamientos	4	1,1
Farmacia	1	0,3

Finanzas	2	0,6
Gimnasio	1	0,3
Hospedaje	1	0,3
Inmobiliaria	8	2,2
Mecánica automotriz	7	1,9
Mediano comercio	11	3,0
Ópticas	2	0,6
Pequeño comercio	2	0,6
Propiedades	2	0,6
Restaurant	1	0,3
<i>Retail</i>	88	24,3
Salud	7	1,9
Seguridad	5	1,4
Seguros	7	1,9
Servicio Técnico	6	1,7
Tarjetas	6	1,7
Tarjetas multitiendas	2	0,6
Telecomunicaciones	25	6,9
Tiendas	15	4,1
Transportes	12	3,3
Turismo	10	2,8
Veterinaria	1	0,3
Total general	362	100

(Fuente: Elaboración propia)

Con los datos que contamos no es posible generar trayectorias para registrar si es que existe el aumento significativo de denuncias en determinados rubros. Con todo, sí se profundiza en la sección cualitativa de este informe en elementos de los fallos que resultan relevantes para entender la configuración de razonamientos jurisprudenciales en materia de determinados rubros. A pesar de lo anterior, sí es posible reportar montos totales con

relación al pago de indemnizaciones y multas según el rubro en análisis. La siguiente tabla reporta dichos hallazgos.

Tabla 12. Sinopsis de indemnizaciones y multas por rubro

Rubro	Suma de indemnización en pesos	Suma de multas en UTM
Otros	526.110	0
Aerolíneas	8.597.713	133
Agua	-	10
Arriendo de auto	700.000	30
Automotriz	142.479.752	118
Bancos	88.849.629	344
Cementerios	2.021.430	5
Comercio	807.349	6
Construcción	4.810.000	0
Cooperativa	413.566	5
Educación	16.350.000	21
Electricidad	3.592.702	90
Encomienda	1.459.900	8
Entretenimiento	-	0
Estacionamientos	2.309.955	20
Farmacia	-	0
Finanzas	5.399.000	115
Gimnasio	352.953	3
Hospedaje	-	0
Inmobiliaria	10.376.910	30
Mecánica automotriz	2.483.700	3
Mediano comercio	4.775.592	50
Ópticas	210.000	2
Pequeño comercio	-	0

Propiedades	600.000	0
Restaurant	-	8
<i>Retail</i>	85.556.112	581
Salud	5.888.740	16
Seguridad	-	0
Seguros	11.248.000	35
Servicio Técnico	784.990	7
Tarjetas	1.753.499	16
Tarjetas multitiendas	150.000	3
Telecomunicaciones	6.876.942	126
Tiendas	5.240.790	55
Transportes	4.540.345	64
Turismo	12.076.195	28
Veterinaria	-	0
Total general	431.231.874	1932

(Fuente: Elaboración propia)

8. Correlaciones asociadas a consumidores

Para detectar si es que existe variación estadísticamente significativa entre los atributos nominales de los consumidores demandantes y el resultado de los procedimientos judiciales, se realizaron análisis de correlación con la idea de contrastar esta hipótesis. Los análisis de correlación permiten ver si la variación entre los comportamientos estadísticos de una variable es explicable por factores exógenos a los errores de medición. Desde ese punto de vista, se recodificaron las variables nominales (género y profesión) en formato *dummy* con el objeto de poder contrastar.

Luego de realizar la prueba de correlación, se detectó la existencia de correlaciones significativas en la variable relativa al género de los consumidores en relación con el pago de costas originas de los juicios en materia de LPDC. En la Tabla 13 se aprecia que todas las que la correlación recientemente señalada (género y costas) muestra que en general las consumidoras son menos proclives a resultar vencedoras en lo concerniente al pago de costas por parte de los proveedores demandados. Si bien es cierto que existe una relación entre el género y el pago de costas, la evidencia con la que contamos aún es muy feble como para proponer una relación causal en este ámbito. Sin embargo, este primer antecedente ofrece un primer argumento como para poder indagar más rigurosamente este fenómeno por vías complementarias. Asimismo, de manera más esperable, se detectó una correlación significativa de signo positivo en lo concerniente al pago de costas e indemnizaciones. En otras palabras, se trata de dos escenarios que más proclives a coincidir simultáneamente.

Tabla 13. Pruebas de correlación por r de *Pearson*

Correlaciones					
		Género	Costas	Indemniza	SERNAC
Género	Corr. de <i>Pearson</i>	1	-,119*	,015	-,024
	Sig. (bilateral)		,024	,783	,649
	N	358	358	358	358
Costas	Corr. de <i>Pearson</i>	-,119*	1	,365**	,029
	Sig. (bilateral)	,024		,000	,576
	N	358	365	365	365
Indemnización	Corr. de <i>Pearson</i>	,015	,365**	1	,075
	Sig. (bilateral)	,783	,000		,153
	N	358	365	365	365
SERNAC	Corr. de <i>Pearson</i>	-,024	,029	,075	1
	Sig. (bilateral)	,649	,576	,153	
	N	358	365	365	365
*. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).					
**. La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).					

(Fuente: Elaboración propia)

9. Tiempo de duración de las causas

Uno de los puntos de interés para los consumidores que inician procesos judiciales al amparo de la LPDC es el relacionado a los tiempos de tramitación de los procedimientos. El corpus en estudio ha permitido establecer parámetros del comportamiento temporal de las causas a partir de 315 fallos que aportaron datos completos asociados a las fechas en que se dictó sentencia y a las que en que las causas se ejecutoriaron. Luego de un análisis del corpus, pudo establecerse que el tiempo promedio entre estos dos hitos asciende a 69 días con un rango que eleva los plazos máximos hasta los 406 días de duración total del proceso.

10. Artículos demandados

Las causas iniciadas por los consumidores que se acogen a la LPDC están amparadas en la hipotética infracción que los proveedores cometerían respecto de artículos específicos de la mentada norma. Un análisis de frecuencias de los artículos demandados arrojó que los cinco artículos que mayormente ocupan la discusión en estas causas son los que se detallan en la Tabla 14.

Tabla 14. Artículos más demandados

Artículos más demandados		Casos totales
Art. 23	25%	91
Art. 12	22,7%	83
Art. 3 inc. E	11%	40
Art. 3 inc. D	4,5%	16
Art. 3 inc. B	3,5%	13

(Fuente: Elaboración propia)

En particular el Art. 23 de la Ley 19.496 hace alusión a que los proveedores deban respetar aspectos como las dimensiones, peso, cantidades y calidad de los productos que son ofertados para consumo. Como denota este análisis, al menos un cuarto de las causas contenidas en este corpus está relacionado con reclamaciones respecto de este punto. En

segundo término, el Art. 12 dispone que el proveedor, ya sea de bienes o servicios, debe asegurar que se respeten los términos, condiciones y modalidad a través de la cual la oferta fue pactada. Los incisos del Art. 12 además desarrollan con mayor minuciosidad las situaciones de tratos convenidos en torno a Internet o telecomunicaciones, los que también aparecen como relevantes tras una lectura cualitativa de los fallos que compusieron el corpus. Sin embargo, en varios de estos casos los expedientes de las causas invocan al Art. 12 de manera general no siempre siendo específicos respecto del inciso que se está aludiendo.

Esto puede explicar de alguna forma que disposiciones como las de los Art. 12A y 12B aparezcan con menos claridad o estén menormente representados en la base de datos. Por último, el Art. 3, también subdividido en incisos, posee en su espíritu la idea de una compra segura, informada, educada y libre, en la que además debe haber resguardo ante toda forma de discriminación y ante la necesidad emergente de iniciar reclamaciones por daño moral o material. En este caso, los expedientes que componen el corpus son más claros y elevan al Art. 3E, asociado a la reparación e indemnización, como un aspecto esencial de las causas analizadas y que es invocado en al menos uno de cada diez casos.

La base de datos analizada también reporta la incidencia de otros artículos de la Ley 19.496, pero estos no reportan una presencia superior al 1% de las causas estudiadas.

Resultados cualitativos

Análisis de fallos judiciales

Para el presente análisis se utilizó un corpus de 74 fallos que fueron seleccionadas como casos más representativos dentro de los 368 fallos codificados con anterioridad. La sistematización de la información cualitativa de los fallos se realizó a través de la siguiente tabla:

Rol fallo	Rubro	Artículos demanda	Razonamiento JPL	Resultado de la sentencia
-----------	-------	-------------------	------------------	---------------------------

A partir de esta tabla y de la sistematización del contenido de los fallos se obtuvo la siguiente información relevante:

1. Rubros:

Dentro de los rubros que más destacan entre los fallos seleccionados se encuentran las tiendas de *retail* y la banca. No obstante, también aparecen casos de aerolíneas, turismo o salud.

En cuanto al *retail*, la mayoría de las descripciones de los casos están relacionadas con malos tratos por parte del personal de seguridad de la tienda hacia los querellantes por acusaciones de robos, artículos en mal estado a los que no se les hacen valer su garantía, robos ocurridos dentro de la tienda o en los estacionamientos de estas.

Respecto de la banca, las causas de las demandas dan cuenta de que la razón más común a la hora de establecer la querrela infraccional se debe a las *cyber*-estafas, estafas telefónicas y principalmente la vulneración de la seguridad de las cuentas contratadas con el banco. Además, en este tipo de rubro las sumas asociadas a los delitos y a la reparación que pretende tener el querellante en general son altas, sobrepasando en muchos casos el millón de pesos.

2. Artículos involucrados:

Dentro de los artículos que aparecieron con mayor frecuencia en los litigios, nos encontramos con los siguientes:

1. Artículo 3º.- Son derechos y deberes básicos del consumidor:
 - a. La libre elección del bien o servicio. El silencio no constituye aceptación en los actos de consumo;
 - b. El derecho a una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos, y el deber de informarse responsablemente de ellos;
 - c. El no ser discriminado arbitrariamente por parte de proveedores de bienes y servicios;
 - d. La seguridad en el consumo de bienes o servicios, la protección de la salud y el medio ambiente y el deber de evitar los riesgos que puedan afectarles;
 - e. El derecho a la reparación e indemnización adecuada y oportuna de todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contraídas por el proveedor, y el deber de accionar de acuerdo a los medios que la ley le franquea.

Un ejemplo recurrente dentro de los fallos analizados en donde se comete infracción por este artículo y alguno de sus incisos, es el que podemos observar cuando el consumidor - luego de realizar sus compras en alguna tienda o supermercado- es acusado de robo por los guardias de seguridad y al ser revisado para constatar si ha sustraído algún artículo no se sigue ningún tipo de protocolo, muchas veces recibiendo malos tratos y pasando llevar sus derechos como consumidor y dignidad.

2. Artículo 12.- Todo proveedor de bienes o servicios estará obligado a respetar los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales se hubiere ofrecido o convenido con el consumidor la entrega del bien o la prestación del servicio

Respecto a este artículo, es recurrente en las querellas por incumplimientos en algunos tipos de servicios, como telefónicos, internet o luz. Por ejemplo, cuando un consumidor contrata un servicio telefónico por una suma de dinero determinada, pero a fin de mes al

llegar la cuenta está es el doble de lo que se pactó en un comienzo. También, dentro de los fallos analizados, se cometía infracción de este artículo cuando los servicios de electricidad, por problemas de voltaje, dañaban los electrodomésticos de sus clientes.

3. Artículo 23.- Comete infracción a las disposiciones de la presente ley el proveedor que, en la venta de un bien o en la prestación de un servicio, actuando con negligencia, causa menoscabo al consumidor debido a fallas o deficiencias en la calidad, cantidad, identidad, sustancia, procedencia, seguridad, peso o medida del respectivo bien o servicio. Serán sancionados con multa de cien a trescientas unidades tributarias mensuales, los organizadores de espectáculos públicos, incluidos los artísticos y deportivos, que pongan en venta una cantidad de localidades que supere la capacidad del respectivo recinto. Igual sanción se aplicará a la venta de sobrecupos en los servicios de transporte de pasajeros, con excepción del transporte aéreo.

Algunos ejemplos de infracción por este artículo corresponden cuando las aerolíneas cancelan o reprograman vuelos de manera unilateral, afectando directamente en el viaje y los tiempos de quienes compraron pasajes. Por otro lado, los casos de deficiencias en la entrega y calidad de redes wifi o de internet móvil, también recurren a querellarse por este tipo de artículo.

La frecuencia de estos artículos puede deberse principalmente a que en el corpus de fallos analizados los rubros que más destacaron fueron los de *retail* o banca, por lo que el contenido de los artículos hace sentido con el tipo de delito recurrente en estos rubros o las características propias de estos.

3. Razonamientos JPL:

En cuanto a los criterios de razonamiento que tienen los jueces sobre las querellas que interponen los consumidores a los proveedores a partir de los fallos seleccionados se pudo obtener la siguiente información.

Sobre los casos que resultaron condenatorios, se ve que existe –en general– una concordancia entre los artículos con los cuales el consumidor establece la querella infraccional y los que considera el juez a la hora de razonar sobre el caso y fallar en favor del consumidor. En menor medida, se observó que en ciertas ocasiones el querellante no especifica por cuál artículo de la ley del consumidor se demandaba. Sin embargo, a la hora de dar la sentencia el juez finalmente determinaba cuáles eran los artículos por los cuales se cometía la infracción y, por tanto, la sentencia era condenatoria.

Un ejemplo de una sentencia condenatoria es la siguiente:

“Consumidor demanda a la empresa de electricidad CGE. Un incendio ocurrido en la casa vecina produjo un corte de luz, que provocó que su refrigerador se quemara y quedara inutilizable. La empresa CGE envía técnicos para cambiar el motor del refrigerador, sin embargo, el termostato continuo con problemas y la empresa no se hizo cargo. El consumidor considera que la situación cabe dentro de sus derechos como consumidor y levanta una demanda que se sustenta en los artículos 3 letra d), 12 y 23 de la Ley N° 19.496. En cuanto al JPL, este establece que si hay una infracción por los artículos 3 letra d) de la Ley N° 19.496: Son derechos y deberes básicos del consumidor: letra d) La seguridad en el consumo de bienes o servicios, la protección de la salud y el medio ambiente y el deber de evitar los riesgos que puedan afectarles; y por el artículo 23 inciso 1° de la Ley que dispone: ‘Comete infracción a las disposiciones de la presente ley el proveedor que, en la venta de un bien o en la prestación de un servicio, actuando con negligencia, causa menoscabo al consumidor debido a fallas o deficiencias en la calidad, cantidad, identidad, sustancia, procedencia, seguridad, peso o medida del respectivo bien o servicio’”.

(Rol: 1961)

Además de lo anterior, se observa que en términos generales en los casos condenatorios las multas van asociadas a una indemnización por los daños producidos al consumidor

(material, moral, emergente). Sin embargo, hay casos en que, a pesar de que el fallo del juzgado de policía local es condenatorio, el consumidor, quien ha sufrido pérdidas o daños asociados a toda la situación por la cual se levanta la demanda, no recibe ningún tipo de compensación. Esto es lo que se observa en el siguiente ejemplo:

“El querellante ingresó su vehículo al estacionamiento del proveedor demandado, que se caracteriza por ser un estacionamiento de acceso público que para acceder a él debe recargarse una tarjeta para efectos de pagar la estadía de su vehículo en el lugar y no existe otro medio de pago, por lo que el ingreso de vehículo y personas debería restringirse a quienes cuentan con este medio de pago. Luego de estacionar se dirigió al banco a hacer trámites para cobrar un cheque por la suma de \$16.000.000 destinados a pagos relacionados con su negocio. Al volver, se acerca a recargar la tarjeta del estacionamiento -no tenía cupo para pagar la estadía de su vehículo en el lugar- cuando es abordado por un individuo que le señaló que había dejado caer una carpeta, lo anterior con la finalidad de llamar su atención para que otro individuo pudiera abrir la puerta trasera de su vehículo y extrajera la mochila en la que tenía el dinero (situación que indica ignoró sólo hasta algunas horas después). Al darse cuenta del robo, regresó al estacionamiento para solicitar que le exhibieran los videos de las cámaras de seguridad en el horario, pero, se encontró con algunas situaciones irregulares, como que el estacionamiento no cuenta con guardias de seguridad y que a éste sólo concurren ocasionalmente los empleados de un estacionamiento de propiedad de la misma querellada ubicado al cruzar la calle cómo así también que no hay seguridad permanente y no se prohíbe de forma alguna el ingreso de personas ajenas al estacionamiento. A partir de esto funda la querrela infraccional en los artículos 3o, letras d) y e), 15A N° 5, Art. 23, 24 inciso 10 y 40, 49, 50 inciso 10 al 4o, Art. 50 C.”

(Rol: 1412-iq)

En cuanto a la sentencia, el JPL establece que si hubo una infracción al artículo 15 A N° 5 y 23 en relación con el artículo 24 de la Ley N° 19.496 que establece norma de protección del consumidor y por tal motivo, acoge la querrela infraccional. Sin embargo, en cuanto a la demanda civil a través de la cual el demandante espera una reparación por el robo de los 16.000.000 el JPL establece que no se rindió prueba suficiente e indubitada de que el

querellante portaba en su mochila a la hora del robo la suma de \$16.000.000 y que la suma fue sustraída en el estacionamiento, por lo tanto, solo se condena en multas al proveedor.

De esta forma, la falta de pruebas o la insuficiencia de ellas a la hora de demostrar la responsabilidad infraccional es una razón común con la cual los JPL razonan a favor o en contra de una indemnización para los querellantes o incluso para dirimir entre el dictado de una sentencia condenatoria o absolutoria. Por ejemplo, en los casos de sentencias absolutorias que se consideraron en el marco de los 74 fallos seleccionados, resultó común que el juez de policía local considerara que las pruebas presentadas por el consumidor –o la falta de estas– no fueran suficientes para establecer una responsabilidad del proveedor en la infracción demandada. Esto se observa en el siguiente caso ocurrido en un supermercado:

“Una mujer junto a su hijo -con síndrome de asperger-, van a realizar las compras del mes al supermercado. Su hijo estaba viendo los lácteos y se percató que cerca de los yogures artesanales, había unas cucharas sueltas por lo que comenzó a tratar de hacerlas encajar. En ese momento se acerca un encargado del local quien comienza a decirle cosas al niño y cuando este es interpelado le dice a la madre ‘señora yo le voy a pegar a su niño’. Debido a esta situación, la madre quedó pasmada y le pregunta a su hijo si lo que había dicho el hombre era una broma, a lo contesta que no, que el señor lo había amenazado. Luego de esto se produce una fuerte discusión entre la madre y el encargado, en donde él la insulta. La denunciante señala que estos hechos constituyen una infracción a los artículos 3o letra e), 12 y 23 de la Ley N° 19.496. SERNAC solicita los videos, sin embargo, en ellos no se aprecia los malos tratos relatados por la querellante. Por lo tanto, el JPL declara que ‘no habiendo la denunciante probado judicialmente la ocurrencia de los hechos materia de la denuncia interpuesta en autos, los que constituirían los fundamentos de ella y que tipificarían las contravenciones a la Ley N° 19.496 señaladas por la actora, el tribunal rechazará la denuncia interpuesta”.

(Rol: 4871)

Otro caso absolutorio en el que se puede observar que la falta de pruebas o la suficiencia de estas a la hora de evidenciar una responsabilidad infraccional por parte del proveedor es el siguiente:

“La denunciante concurrió a una tienda de retail a comprar un pantalón para su hijo. Al momento de pagar notó que las alarmas de la tienda sonaban en forma constante, pero no le dio importancia. Una vez que pagó se dirigió a la salida, y al cruzar por las alarmas estas sonaron, por lo que 3 guardias la retuvieron sin informarle qué estaba ocurriendo. Los guardias revisaron el contenido de sus bolsas, tanto de la tienda en la que estaba comprando como de las anteriores, pasándolas por el sensor, mientras la denostaban verbalmente. Cuando no pudieron encontrar nada anormal, exigieron que abriera su cartera y la revisaron, todo esto frente a su familia y al público del lugar, lo que le produjo indignación, impotencia y vergüenza, al ser tratada como delincuente. Terminado el hecho los guardias le indican que puede retirarse, sin darle ninguna explicación o disculpa, a lo que se negó exigiendo hablar con el gerente de la tienda, quien no le ofrece ninguna solución, salvo un descuento en la tienda en su próxima compra, lo que le parece aún más indignante. Dejó constancia en el libro de reclamos, y en Carabineros. Al día siguiente concurrió a la tienda y el gerente le informa que efectivamente se debió a una mala práctica, conclusión obtenida tras revisar las cámaras de seguridad. Solicitó ver la grabación, lo que le fue negado. Solicitó el reconocimiento del error por escrito, la tienda se niega pues sería reconocer la culpa. Reclamó ante SERNAC, en el que la tienda reconoce los hechos ofreciéndole disculpas.”

(Rol. 2838)

JPL establece que el fondo de la demanda radica en determinar la forma en que ocurrió la intervención de los guardias de seguridad, para así establecer si la conducta se ajustó a la legalidad o incurre en una infracción a los artículos 3° letras c) y d), 15 y 23 de la Ley 19.496. El tribunal declara que la prueba documental referida no da cuenta de la conducta de los guardias de seguridad que intervinieron en los hechos, salvo en cuanto refieren los dichos de la propia denunciante. El único indicio que eventualmente pudo haber demostrado que los guardias tuvieron una conducta inapropiada es la respuesta no objetada del proveedor a SERNAC. Sin embargo, esta prueba por sí misma no es suficiente ni precisa para poder terminar que la conducta fue como lo declara la querellante. Por lo tanto, no es suficiente para producir convicción respecto de los hechos que fundan su acción infraccional.

Es importante constatar, que al hacer una revisión de los fallos que resultaron con sentencias absolutorias para el proveedor -y por tanto el consumidor no recibió ningún tipo

de compensación a los daños producidos por la infracción por la cual realizaron la denuncia- en la mayoría de los casos el denunciante se dirigía a los juzgados de policía local de manera independiente, sin ningún tipo de asesoría jurídica o representación de un abogado.

Entrevistas con jueces y abogados

Opiniones y razonamientos sobre el sistema judicial chileno

Las opiniones y razonamientos a continuación presentadas no obedecen al sistema judicial chileno como un ente estructural abstracto, por el contrario, se focaliza temáticamente su consideración en lo relativo a la LPDC.

El problema del precedente en el derecho del consumo

El primer tópico dice relación con un aspecto general del sistema judicial, que puede comprenderse en su generalidad visto desde una perspectiva del derecho comparado. Esto permite realizar un breve recorrido histórico hacia las bases del actual sistema, lo que resulta del todo fundamental en su comprensión.

Existen en el derecho moderno dos grandes tradiciones o modelos a seguir: la del derecho “*continental*” también llamado “*continental europeo*” o “*sistema germano romano*”, cuyas raíces -como su nombre lo indica- se encuentran en el derecho romano, canónico y francés, respectivamente, tradición de la cual la República de Chile es heredera.

Por otro lado, se encuentra el derecho “*insular*”, también llamado “*anglosajón*”, que se aplica en colonias y excolonias británicas, en particular en Estados Unidos, país que constituye uno de los principales referentes internacionales en materia del derecho de consumo.

Cada tradición representa una racionalidad propia, un modo característico de ejercer el razonamiento jurídico. En el derecho continental o romano, lo determinando es la preeminencia de la Ley ante la jurisprudencia, es decir, la “*sana crítica*” del juez frente al precedente. El juez tiene mayor autoridad en ese sentido. Por otro lado, la formación de precedente a través de la jurisprudencia es propia de la tradición anglosajona, cuya característica más importante es que la jurisprudencia no está pre-establecida en la Ley, sino que se forma a raíz del precedente y, por lo tanto, se basa más en la jurisprudencia que en las normas escritas.

Esta descripción acerca de la conformación de sistemas judiciales, grosso modo, permite introducirnos en las reflexiones de los entrevistados a propósito del ejercicio del derecho de consumo en el caso chileno. Un juez que colaboró en este estudio y que además es académico en la materia sostiene:

“El gran problema de los Tribunales Civiles es que ellos abordan el problema desde una óptica del Derecho Civil y no del Derecho del Consumo. Diferencia: para el Derecho Civil las partes son iguales, en cambio para el Derecho del Consumo hay una asimetría ¿no cierto? (sic) entre el consumidor y el proveedor. Ahí hay una diferencia bastante clara. Ahora, si salimos del ámbito de la Justicia Civil que ve temas del Consumo a través de la vía colectiva y nos vamos a sede de Policía Local, lo que ocurre en Policía Local en definitiva es que no podemos hablar mucho de precedentes, ¿por qué? porque no existe una línea base, como existe en el Poder Judicial que existe un Tribunal superior, sobre ese superior hay otro superior y por lo tanto, eventualmente, se podría ir formando jurisprudencia una especie de precedente aunque en nuestro sistema el precedente no corre, pero igualmente en la práctica se aplica. En cambio, en sede de Policía Local, como son realidades distintas, son visiones distintas, sin una estructura orgánica entre los Tribunales puede llegar a producirse -y se ha producido- disparidad de criterios, en que no existe esa regla del precedente. Ahora, importante sería, no cierto (sic), tratar de sacarnos esa regla del artículo 5 del Código Civil -que las sentencias judiciales sólo tienen fuerza obligatoria, respecto a las causas que actualmente se pronunciaran - porque yo creo que eso ya es una norma desfasada en el tiempo- y por tema de seguridad jurídica y por el gran tráfico del Consumo, la verdad es que debiéramos optar por una regla de una especie de precedente; porque solucionando un caso podemos solucionar varios más. Entonces aquí se ha dado, por ejemplo, en el tema de los estacionamientos, que un sector de la jurisprudencia -antes de la modificación- sostenía que el que tenía que probar un robo en un estacionamiento era el Consumidor; en cambio otro sector de la jurisprudencia -que me parece más adecuado- decía que probar que no le habían robado era el proveedor. Otro caso emblemático también que se generó fue el tema de los espectáculos públicos quién tenía que probar la sobreventa de tickets para entrar a un concierto, que sé yo. En definitiva, la jurisprudencia. Los Tribunales poco a poco han ido entendiendo qué es lo que es esto del Derecho del Consumidor y han ido internalizando ciertos conceptos básicos -que yo creo que los argentinos tienen muy bien internalizado-, una introducción muy interesante que se llama La Tutela Procesal Diferenciada, que son ciertas Instituciones procesales que tienen por objeto proteger a ciertos grupos vulnerables. Y un grupo vulnerable reconocido por todo el mundo, no cierto (sic), -

esto desde Kennedy en adelante... un grupo vulnerable son los Consumidores frente al proveedor por este tema de la información que él maneja.”

(Juez)

El razonamiento se detiene en un tema estructural del sistema judicial: el problema del precedente que, como se dijo más arriba, dice relación con la tradición propia del derecho de consumo anglosajona, no así con la tradición continental de la que es heredera el sistema chileno. En concreto, el entrevistado sostiene que la norma que representa esta premura de la Ley sobre el precedente se encuentra en el artículo 5° del Código Civil que sostiene: *“las sentencias judiciales sólo tienen fuerza obligatoria, respecto a las causas que actualmente se pronunciaran”*.

En ese sentido, una consideración general a la hora de comprender el fenómeno del derecho del consumo en Chile dice relación con su carácter todavía novedoso o, más bien, no del todo internalizado, a pesar de comenzar a implementarse desde 1997, existe todavía un desarrollo en ciernes: *“Los Tribunales poco a poco han ido entendiendo qué es lo que es esto del Derecho del Consumidor y han ido internalizando ciertos conceptos básicos”*.

La jurisprudencia se construye con base en casos que sientan precedentes. Son experiencias socializadas y razonadas. Se construyen.

Esta consideración permite ahondar en lo señalado por el juez en el párrafo citado, respecto del funcionamiento del precedente en los juzgados de policía local: *“en el Poder Judicial que existe un Tribunal superior, sobre ese superior hay otro superior y, por lo tanto, eventualmente, se podría ir formando jurisprudencia, una especie de precedente, aunque en nuestro sistema el precedente no corre, pero igualmente en la práctica se aplica. En cambio, en sede de Policía Local, como son realidades distintas, son visiones distintas, sin una estructura orgánica entre los Tribunales puede llegar a producirse -y se ha producido- disparidad de criterios, en que no existe esa regla del precedente”*.

El hablante describe una realidad ciertamente compleja. Por un lado, el precedente no corre en el sistema judicial, pero en la práctica se utiliza, porque es un mecanismo necesario, razonable en la gestión de las causas de interés general, que afectan a varias personas simultáneamente. Que suceda, que se aplique el precedente en la práctica, es posible por una estructura jerárquica, que admite alinear posturas. El sistema de policía local, por su

eminente vínculo municipal, tiende a ocupar un lugar más difuso en esta estructura, afectando en ciertos casos la formación del precedente, produciéndose lo que él llama “*disparidad de criterios*”.

Sobre el precedente, el mismo juez agregará más adelante:

“pero en Estados Unidos ocurre lo mismo, en Europa ocurre lo mismo, emm es la regla del juego, ahora, claro, por un principio de certeza y de seguridad jurídica para la gente sería ideal que ciertas cosas estuvieran bastante más uniformadas.”

(Juez)

La existencia de precedentes es entonces un tema fáctico, se da en la práctica pues en término del funcionamiento del sistema jurídico moderno resulta indispensable, dada la cantidad de casos, muchos de los cuales se tipifican y afectan el interés general de la población o un sector de la misma. La prevalencia del derecho internacional en el razonamiento es bastante evidente, especialmente en tema de derecho del consumo, donde hay antecedentes muy anteriores a los del caso chileno.

Juicios colectivos vs individuales por LPDC

El sistema judicial chileno dispone que los juicios en materia de LPDC se disputen tanto en juzgados civiles, en las causas colectivas, como en juzgados de policía local, para las causas individuales. Este reconocimiento, y sus razones, lleva a reflexiones de derecho comparado en parte importante de los entrevistados, quienes coinciden en el aún incipiente desarrollo de este tipo de litigios considerando su importancia a nivel internacional. Existe, por tanto, una percepción de estar “*al debe*” en la materia.

“en definitiva los procesos colectivos en Chile pareciera ser que no son tan... generosos, por así decirlo, especialmente para las personas, porque es un procedimiento bastante complejo -tiene bastante alambicaduras por así decirlo- y eeehh el tiempo de duración es bastante largo, entonces termina siendo más ventajoso y más atractivo para las Asociaciones de Consumidores el acuerdo finalmente, antes que una sentencia. Entonces desde ese punto de vista -pareciera ser, pareciera ser (sic)- que la gente no le ha encontrado todavía el gusto de lo que es un proceso colectivo a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos; que en Estados Unidos son realmente interesantes, hay procesos colectivos bastante buenos e incluso en Argentina, ah -que tiene un reconocimiento Constitucional- y nacen a partir de una creación jurisprudencial y que fue recogido por la legislación.”

(Juez)

Se reconoce que los procesos colectivos en Chile se encuentran en una etapa incipiente de desarrollo, que no se encuentran completamente socializados. Por un lado, se reconocen problemas asociados al sistema judicial chileno al señalar que los procesos colectivos son poco “*generosos... especialmente para las personas porque es un procedimiento bastante complejo –tiene bastante ‘alambicaduras’ por así decirlo*”. Lo alambicado como sinónimo de lo complicado, rebuscado, exquisito y refinado, inclusive.

Esta falta de “*generosidad*” es referida como un problema a la hora de garantizar el acceso a la justicia. La acción “*generosa*”, obedece a la comprensión de la justicia, en tanto principio moral y marco regulatorio abstracto de la vida social, en su gestión, la cual es administrada por un cuerpo colegiado, profesionalizado y jerarquizado de “*letrados*” (conjunto de abogados y jueces, entre otros profesionales de las ciencias jurídicas y sociales), que son

portadores de una teoría y una práctica jurídica, de un lenguaje técnico y, como tal, excluyente en sus posibilidades de usos.

El Juez hablante –de destacada trayectoria académica y laboral– establece que la problemática antes descrita, debe ser sospenada a la hora de establecer razonamientos de derecho de consumo, lo que, a todo evento, considera una perspectiva de derecho comparado internacional. En este panorama, el caso chileno se caracteriza, por su limitado desarrollo en materia de consumo, lo cual se traduce coloquialmente por el magistrado cuando indica que “*la gente*” (en este caso opera como sinónimo de ciudadanía y/o consumidores) no le ha encontrado el “*gusto*” a los procedimientos colectivos. El sentido del “*gusto*” expresado coloquialmente debe ser entendido como sinónimo de hábito, costumbre o inclusive conocimiento.

Lo que se expresa entonces es que los consumidores en Chile, a diferencia de casos como el argentino (caso sudamericano en que los procedimientos colectivos se encuentran consagrados constitucionalmente) o incluso en EE.UU. (caso paradigmático a nivel mundial en esta materia), no tienen el hábito o el conocimiento necesario para acceder a esta forma de justicia, caracterizada por su espíritu colectivo, enfocada en el interés general.

“La verdad que el usuario del consumidor es bien especial porque es bien vulnerable. En general -como te decía que esta justicia es justicia social- y el perfil del usuario en general es de gente humilde. En términos prácticos, una persona humilde que tenga poco conocimiento de la normativa o de sus derechos. Ellos tienen miedo de demandar a las grandes empresas porque imagínate que yo quisiera demandar al Banco Estado; claramente por el solo hecho ya de demandar al Banco Estado las personas tienen miedo, que piensan que los proveedores hacen bien el trabajo y eso no pasa. Yo creo que más que falta de información, yo creo que hace falta empoderar al consumidor de que pueda demandar y ejercer su derecho; y ahí hay un problema gigante, porque la persona que va a hacer un reclamo al SERNAC, SERNAC no los presenta en forma individual en el Tribunal; salvo excepciones, pero por regla general sólo hacen demandas colectivas. Y ahí es un tema más grave porque en las regiones existen poco o nada de demandas colectivas. El ejemplo más práctico es Osorno. Estuvieron 10 días sin agua y, se presentaron hasta el día de ayer -porque tengo conocimiento de colegas que

trabajan en Osorno-, que solamente se habían presentado 27 demandas individuales. Y en Osorno no creo que existan 27 familias.”

(Abogado)

El problema del interés general del consumidor: ¿qué busca el consumidor?

La problemática central del derecho de consumo y el sentido de la jurisprudencia en la materia se encuentran en el interés general del consumidor, de carácter eminentemente reparatorio. En palabras de un juez de policía local:

“en materias de asuntos de Consumidor, la pregunta que uno tiene que formularse es la siguiente: ¿Qué busca el Consumidor? ¿El Consumidor busca la aplicación de una multa o busca que le reparen el producto defectuoso? Entonces hay una, yo no diría colisión, hay un problema sistémico. El Derecho del Consumidor ha avanzado desde una órbita sancionatoria a una órbita reparatoria. Pareciera ser que el chileno entiende sólo con multas, pero el consumidor cuando uno compra un televisor, un refrigerador, lo que sea y el producto sale defectuoso, yo lo que quiero es que me lo reparen o me entreguen un producto que me sirva. A mí no me interesa -como consumidor- la multa que le apliquen a la empresa, claro. La multa bajo qué factor se aplica; se aplica bajo un factor que es un factor disuasivo, supuestamente. Mientras más alta la multa, se supone que puede persuadir a la empresa de, o cometer la infracción o volverla a cometer. Pero en definitiva eso termina trastocando el sistema, evidentemente eehh y nos olvidamos del foco principal del problema que es el derecho del consumidor, no el derecho del sistema. Entonces o creo que por eso también ha habido grandes problemas en lo que es el concepto de interés general que defiende mucho el SERNAC. Hoy día hay una gran discusión jurisprudencial respecto de qué es lo que es el interés general, pero la verdad es que nadie se ha puesto a pensar cuál es efecto del interés general que yo creo que ese es el relevante. En definitiva, debiera terminar transformándose en una especie de precedente

(Juez)

En el primer párrafo, el entrevistado ofrece una pregunta que encierra ya la respuesta: el derecho de consumo debe procurar el interés del consumidor. Pero advierte que, en ocasiones, esto no se produce debido a un problema “sistémico”, lo que nos conduce, nuevamente, a los fundamentos del sistema jurídico chileno: punitivo, que opera con un mecanismo de castigo. Tal castigo se expresa como multa a beneficio fiscal y no considera el interés reparatorio o indemnizatorio del consumidor demandante. Se observan, de todas

maneras, avances en la materia, señalando que nos encontramos “*a mitad de camino*” entre lo punitivo y lo reparatorio.

El acto de reparar cumple así con el sentido jurídico de la aplicación y razonamiento de la ley del consumidor –ver jurisprudencia internacional- y también, con el sentido moral de la ley en su dimensión social, en la realización del sentido del acto de justicia. El sentido del acto tiene dos direcciones posibles, de acuerdo a lo planteado por el hablante: un sentido dado hacia el interés del consumidor, ya identificado como lo reparatorio, y otro en función de una lógica punitiva, que él identifica como profundamente idiosincrática -y por ende estructural, todo lo cual queda dicho desde el comienzo de la locución, cual advertencia: “*hay un problema sistémico... pareciera ser que el chileno entiende solo con multas*”.

El problema de la relevancia de los aspectos idiosincráticos en la jurisprudencia está fuera del alcance de este estudio y exige aproximaciones ulteriores más sistemáticas. Sin embargo, la idea de que el entendimiento llega con el correctivo, la punición o el escarmiento (todos sinónimos de “*multa*”), tras el incumplimiento del mando del derecho y la razón, es una idea característica de la antigüedad que resuena en la locución latina *aut consilio aut ense* (“*por concejo o por espada*”), de la que también deriva el lema nacional “*por la razón o la fuerza*”.

El hablante señala además que, en el contexto actual, esta lógica punitiva recientemente descrita se encuentra en profunda revisión. En palabras del entrevistado, en tránsito o transición desde “*una órbita sancionatoria a una órbita reparatoria*”, afirmando que “*hoy día nosotros en Chile estamos en la mitad*”.

A este respecto, cabe preguntarse por la efectividad del sistema punitivo (que como vemos está profundamente arraigado), que funciona bajo la lógica de la persuasión: el castigo (multa) tiene por finalidad que las causas del delito no vuelvan a ocurrir; sin embargo, considerando incluso el aumento de las multas tras la última reforma en 2019: ¿son efectivamente disuasivas si comparamos las tasas de ganancia de los proveedores en las materias denunciadas en relación con el monto de la infracción?

Las conversaciones sostenidas con expertos en la materia nos indican que no lo son; no por lo menos en materia del derecho de consumo. Por ejemplo, si tomamos en cuenta los ingresos de los rubros más demandados, como la banca o el *retail*, según consta también en los resultados de estadígrafos presentados en este estudio, puede notarse que estas no

son efectivamente disuasivas. Además, se no disuadir, se contraviene el interés general del consumidor, cuyo sentido es eminentemente reparatorio.

Se observan diferencias significativas en los casos donde la defensa la cumple un abogado, versus aquellos casos en que consumidores se auto-representan; principalmente, cuando estos son trabajadores de oficios físicos, tales como carpinteros, choferes, agricultores, empleados y empleadas del ámbito industrial o doméstico, así como dueñas de casa, jubilados. Cuando el consumidor demandante ejerce profesiones tales como abogados, primeramente, pero también, profesores, ingenieros, arquitectos, entre otras, tienden a obtener mejores resultados en el resultado reparatorio de la causa.

La diferencia está no solo en el resultado de la causa (si se falla a favor o en contra) sino, más claramente, en el tránsito de una órbita a otra, de lo punitivo a lo reparatorio. En el caso de los sujetos sin preparación jurídica profesional, el resultado, aunque positivo suele ser netamente sancionatorio, a través de una multa a beneficio fiscal, que no es percibida en ningún caso por el demandante, quien además para llegar a esa instancia debe disponer de una serie de recursos.

En el caso de que exista una indemnización al consumidor, que suele catalogarse como daño moral, esto suele ser resultado de un procedimiento jurídico sofisticado, que requiere ciertos conocimientos previos, una acción administrativa diseñada para ser ejecutada por un letrado.

El sentido que toma la aplicación de la ley se fundamenta entonces en la noción de interés general, todo lo cual no da si no cuenta del sentido puramente moral –ergo, social, de la ley. Al respecto la Circular Interpretativa Sobre el Interés General de los Consumidores y su Ejercicio en Sede Judicial sostiene que:

“El artículo 58 inciso 1º de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores (En adelante, ‘LPDC’ o ‘ley’) establece que el Servicio Nacional del Consumidor debe: ‘velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y demás normas que digan relación con el consumidor’ El literal g) del inciso 2º de la misma disposición consagra la acción por el interés general, al señalar que: ‘corresponderán especialmente al Servicio Nacional del Consumidor las siguientes funciones: hacerse parte en aquellas causas que comprometan los intereses generales de los consumidores, según los procedimientos que fijan las normas

generales o los que se señalen en leyes especiales'. Esta disposición agrega que 'La facultad de velar por el cumplimiento de normas establecidas en leyes especiales que digan relación con la protección de los derechos de los consumidores, incluye la atribución del Servicio Nacional del Consumidor de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismo o instancias jurisdiccionales respectivas'".

Lo establecido en la Circular reafirma la importancia del SERNAC en la creación de jurisprudencia en materia de ley del consumidor. La ley no se hace a sí misma: alguien le da forma, la ejerce, la socializa. Son los magistrados en razón de los antecedentes que generan la jurisprudencia. Un conjunto de actores da forma a esta jurisprudencia, en ello radica parte del rol esencial del SERNAC y las asociaciones de consumidores.

Consideraciones sobre los juicios individuales por LPDC en los Juzgados de Policía Local

A diferencia del tópico anterior, sobre razonamiento general del sistema judicial chileno, en este caso el razonamiento tiende a lo particular y se centra en las experiencias.

Justicia de policía local: Un sistema con 156 años de funcionamiento

Coloquialmente se conoce como Justicia “*municipal*” a la Justicia de Policía Local, ya que se inserta en una localidad o territorio administrado por el municipio. Sin embargo, en conversación con juez de policía local, y al ser consultado en esos términos, el hablante es enfático en corregirlo, por considerarlo erróneo:

“Yo no le diría Justicia Municipal. No, no. No. Esto es una justicia especializada que se denomina Justicia de Policía Local. Que el Tribunal como tal pertenezca al municipio es un tema administrativo; el juez depende de... administrativamente de la Corte; es un tema que está siendo discutido, está siendo comentado... pero este sistema lleva más de 156 años; hoy día son más de 60 materias de competencia de la Justicia de Policía Local pero, así como la justicia de Policía Local hay un juez que resuelve A y otro que resuelve B, en los tribunales ordinarios ocurre exactamente lo mismo: hay un juez que resuelve A y otro juez que resuelve B. Incluso, tan es así, que en materia laboral se creó un recurso que se llama el Recurso de Unificación de Jurisprudencia que tiene por objeto que la Corte Suprema uniforme las jurisprudencias de los tribunales inferiores. No es que esto sea algo propio de la Justicia de Policía Local, es propio del sistema nuestro a partir de la regla del artículo 5 del Código Civil.”

(Juez)

El hablante señala primeramente la doble herencia administrativa que estructura el sistema de policía local, expresando una situación referida en diversas entrevistas, siendo manifiesto que esta circunstancia puede tender a ser confusa. Se reconoce una disputa o debate al respecto, diversas miradas. Sin embargo, la institución se reconoce desde su propia práctica, en el peso de su rol histórico: “*pero este sistema lleva más de 156 años*”.

Uno de los tópicos más recurrentes en defensa del rol de los juzgados de policía local en materia de LPDC dice relación con la “*cercanía*” con la justicia que supone la inserción de

un espacio jurídico en un contexto local, territorial. De esta manera se conceptualiza lo cercano en contraposición de lo lejano (como sinónimo de distante e inaccesible), en referencia a los juzgados civiles.

“Yo creo que el tema... los juzgados de Policía Local creo que cumplimos una función bien valiosa dentro del espectro judicial en general, puesto que somos los tribunales -por decirlo así- más cercanos a la ciudadanía. A qué me quiero referir con esto, o sea, es muy probable que una persona en su vida nunca pise un tribunal Penal o un tribunal de Familia o un tribunal Civil pero sí es muy probable que tenga que ir a un juzgado de Policía Local.”

(Jueza)

La entrevistada concuerda con que esta cercanía está dada principalmente por una estructura que permite *“un despliegue territorial en todo Chile, por algo todas las comunas tienen un Juzgado de Policía Local. Eso acerca obviamente a las personas a poder llevar sus causas a estos juzgados”*. Sostiene que esta cercanía entre actuarios, secretarios y jueces es inherente principalmente por las diferencias que tienen los JPL con los juzgados civiles, tales como la poca presencia de abogados, o que el juez tenga que dictar las diligencias probatorias.

Consumidores y su posibilidad de auto representación judicial

Uno de los aspectos más controvertidos en esta materia, dice relación con la posibilidad de auto representación de los demandantes en litigios individuales de policía local en materia del consumidor. En general hay un consenso por parte de jueces y abogados consultados, de que la facultad que se les da a las partes para que puedan acudir a estos litigios sin abogados presenta una clara desventaja para el demandante, porque a menos de que sean personas que tengan conocimientos jurídicos o se manejen con la ley en particular por la cual van a querellarse, se enfrentan a todo un aparataje con el cual no están familiarizados o no saben cosas tan básicas y primordiales como ingresar la causa. En cambio, los proveedores y en especial aquellos que son parte de grandes cadenas empresariales tienen la capacidad de presentarse con abogados preparados que puedan defender mejor sus intereses. Así lo evidencia una abogada litigante en causas de consumo:

“El consumidor a veces no puede estudiar jurisprudencia, no comprende cómo funcionan los tribunales, no saben qué significa el daño moral, el daño emergente, los daños directos, si pueden pedir intereses, qué es un reajuste. Todas esas cosas, podrían venir orientadas y también con una estrategia, y que eso se hiciera en la práctica sería esencial para que el consumidor se sintiera más empoderado y pudiera tener las mismas armas para enfrentarse en un tribunal”. (Abogada)

El problema de la municipalización

Sobre experiencias de litigios por ley del consumidor en los juzgados de policía local hubo constantes referencias a la dualidad administrativa de los juzgados de policía local. Una de las mayores barreras identificadas al respecto, dice relación con las condiciones precarias de trabajo de algunos juzgados de policía local.

En conversación con una Jueza, esta fue consultada sobre la dificultad de obtener fallos por transparencia activa, en el proceso de compilación de fallos para su análisis durante esta investigación. Ante ello, responde:

“El tema pasa también porque los implementos tecnológicos, los materiales que tenemos los Juzgados de Policía Local son muy precarios, entonces... por ejemplo, eehhh yo no tengo digitalización de causa, no tengo un archivo electrónico, expedientes digitales, entonces, si me piden algo de ese tipo, tengo 2 opciones: o digitalizar -para lo cual tengo que tener una funcionaria parada en la impresora porque tampoco tengo scanner- para que escanee hoja por hoja y tú te imaginas que eso es un tiempo bastante largo...fotocopia afuera; te digo que en este momento estoy funcionando en un tribunal que no tengo casi ni papel, entonces... aunque tú no lo creas, creo que en el tribunal me quedan 2 resmas de papel para todo el año y estoy ahí súper complicada porque el proveedor la municipalidad no le ha pagado, la Municipalidad dice que no tiene dinero y ahí estamos po (sic); o sea yo me cambié hace poco de local y te digo que estoy esperando hace 3 meses que me coloquen teléfono, no tengo teléfono, una cuestión esencial, pero bueno. No tengo teléfono. Entonces es complejo el tema; yo pienso que de verdad no es de mala voluntad.”

(Jueza)

La situación que describe la magistrada podría en parte explicar por qué muchos juzgados en diversas regiones del país no comparten sus causas por ley del consumidor. Inclusive esta magistrada durante la conversación señaló que se enviaron causas de su juzgado al SERNAC, sin embargo, dentro de la base de datos que el Servicio nos facilitó por Ley de Transparencia, así como en la base de datos de fallos pública que forman parte de su sitio web, estos fallos no aparecen.

La magistrada describe asimismo una condición de trabajo en que no se cuenta con los materiales mínimos para el desempeño de la labor requerida, lo cual resulta a todas luces preocupante. La dependencia económica exclusiva de los juzgados de policía local de los municipios de su jurisprudencia, trae consigo condiciones precarias en los municipios con menos recursos.

La llamada "*municipalización*", como es de público conocimiento, no es un fenómeno exclusivo de los juzgados de policía local, manifestándose también en el acceso a la salud y educación.

Consideraciones sobre la LPDC

Tipos de rubros y causas significativas

Un juez colaborador con más de tres décadas de experiencia en la conducción de un juzgado de policía local señala que con anterioridad a la vigencia de la ley 19.496, las medidas para proteger el derecho de los consumidores eran relativamente exiguas. Dentro de este marco, recalca que un caso que considera emblemático para comprender la evolución de esta materia en Chile es el de una ciudadana coreana que fue discriminada en cuanto al acceso a un gimnasio:

“antes de la 19.496 se dictó un famoso fallo que pasó por toda las universidades: el de la coreana, así la llamaban [...] en que eh... se... sé cómo se llama, no se permitió la entrada a una coreana porque tenía olor a ajo y eso fue... se le aplicó una multa bastante alta [al gimnasio], llegó hasta la Suprema por la vía de la queja y a su vez subió la multa; entonces eso como que... fue el primer fallo que hubo yo creo de una protección de frentón en favor de un consumidor porque fue impedido de entrar a un local”.

(Juez)

La cita de este caso es relevante por cuanto permite comprender que un antecedente de los cambios en la ley se encuentra vinculado a una causa que resulta paradigmática para entender no solo la situación de la norma en ese momento, sino también su evolución. En efecto, otros colaboradores de este estudio han coincidido en señalar que un foco importante de causas procede del área de los servicios en general. En este contexto, el actual escenario de pandemia puede ampliar las conclusiones de la sección cuantitativa de este informe, por cuanto se han modificado algunas pautas del consumo en especial en lo concerniente al comercio electrónico. Otro juez de policía local hipotetiza que los rubros asociados a la prestación de servicios y ventas por Internet pueden además estar vinculados a infracciones específicas tipificadas en la ley:

“fundamentalmente contratación electrónica, problemas derivados de la contratación electrónica; estamos hablando de problemas con defectos del producto, problemas con...en algunos casos con los tiempos de entrega, los plazos de entrega eh... y [...] yo diría que también que hay un porcentaje altísimo de causas

de contratación electrónica eh... básicamente derivados de problemas de defecto de los productos y alteración de las condiciones del contrato”.

(Juez)

Añade este juez que la persistencia de otros rubros que son a menudo demandados por LPDC (a saber, supermercados, empresas telefónicas, aerolíneas y estacionamientos, entre otros) ha acompañada de la generación de una especie de experticia desarrollada desde el punto de vista de la defensa de los proveedores. Dicho de otra forma, el juez citado piensa que la constante experiencia de ser demandados por presuntas infracciones ha generado que la defensa de los proveedores aprenda e internalice ciertos movimientos o estrategias jurídicas relativamente estandarizadas para responder, especialmente desde esos rubros, a las demandas de los consumidores:

“Claro. Yo diría que son cosas... por así decirlo... es muy identificable eeehh que sé yo la defensa en general del retail por ejemplo en materia de sustracciones, daños o robos de vehículos en los estacionamientos; ciertos accidentes que se producen a propósito del consumo eh... a ver, algunas otras, yo diría cuestiones asociadas al comercio electrónico donde también uno observa que...de que son las mismas contestaciones, en definitiva, probablemente les cambiarán algún par de palabras y nada más. Y en algunos otros sectores que tienen alguna regulación especial”

(Juez).

En consecuencia, algunas causas, especialmente pertenecientes a rubros como los citados, pueden ser significativas debido a que encarnarían, en la visión de algunos magistrados, algunos fenómenos y problemas relevantes de la ley. Entre estos puede contarse ciertamente la creciente experticia de la defensa del proveedor y un segundo tema, vinculado al recientemente señalado, en lo concerniente a las leyes de especialidad a cuyo estudio se ve obligado el juez de policía local con el objeto de razonar y ser competente. En particular estas leyes de especialidad se expresan con vital claridad en lo relativo a viajes, turismo y otras acciones que impliquen desplazamientos regidos por leyes que exceden la normativa asociada a la defensa de la protección del consumidor:

“por ejemplo, las líneas aéreas en relación con los problemas que se originan producto de la venta de sus ofertas y productos, los servicios mismos de transporte

aéreo, ellos normalmente alegan que tienen un código aeronáutico, que tienen la Convención de Chicago y etcétera, etcétera; los sistemas de encomiendas, los buses, también, establecen por intentar limitar eh... las acciones de los consumidores por la vía de decir, mire, nosotros estamos regulados por una ley especial, la Ley de Protección al Consumidor se regula en aquello... digamos, no debiera seguirse ese procedimiento, sino que debieran seguirse esos procedimientos de acuerdo a la ley especial que normalmente les es más beneficiosa al proveedor. Entonces eso hace, por ejemplo, yo diría que hay otro, un segundo problema fundamental en la aplicación general de la Ley de Protección al Consumidor y es que el juez de Policía Local se torna entonces en un... él tiene que hacer una investigación importante sobre cada una de las materias de especialidad, o sea... Eso a mi juicio es... es bastante poco racional que lo primero que tenga que hacer el juez de Policía Local tenga que estudiar esa normativa especial solamente para determinar si es aplicable o no la Ley de Protección al Consumidor. Eso no tiene ningún sentido. No tiene ningún sentido puesto que ese tipo de problema debería estar resuelto pues no debería ser un problema que siempre que pasa esto, siempre que se usa una acción viven entonces diciendo "incompetencia del tribunal" porque esta cuestión está dentro de la actividad que está regulada por Ley especial; y ahí en la ley especial hay ciertas formas de reclamo, ciertas formas normalmente de indemnización de perjuicios y muchas veces ellas están tarifadas o reguladas en el sentido que limitan estas posibilidades y entonces al proveedor le conviene eeehh esa defensa le conviene"

(Juez).

Lo anterior se condice con los resultados obtenidos de los fallos del rubro de las aerolíneas analizados para este estudio. En más de una ocasión las leyes del código aeronáutico fueron motivo para que el juez de policía local diera como absolutoria la sentencia, ya que justificaban el actuar de las aerolíneas bajo ese marco regulador, poniendo este sobre la ley del consumidor y, por último, sobre cualquier daño o perjuicio que se haya producido en el consumidor a partir de la acción del proveedor.

En una trayectoria complementaria, un abogado colaborador señala que algunos rubros que son relevantes para entender el panorama de la aplicación de la ley son las telecomunicaciones y las instituciones bancarias. En este caso, señala que debido al alto

número de transacciones que se realizan en estas áreas comerciales, existe una mayor posibilidad de encontrar también infracciones y demandas. Asimismo, señala que: *“mientras más volumen haya de algo, evidentemente hay una mayor incidencia en que existan desviaciones de algunos procesos o de algunos reclamos con o sin razón de los consumidores”*.

En definitiva, el análisis de las entrevistas con diversos actores de la justicia, abogados y jueces nos permite ver que los rubros son importantes para entender no sólo la concentración de casos que corresponden a LPDC, sino también para entender cómo esta ha ido evolucionando a partir de casos emblemáticos o de rubros clave que adquieren significancia por su trascendencia mediática, o bien, por el volumen de transacciones y alcance ciudadano que implican.

El rol de las instituciones (SERNAC, TC)

Las instituciones en torno al desenvolvimiento de la Ley de Protección a los Derechos de los Consumidores son relevantes en el discurso de los actores de la justicia que han colaborado en este estudio. Dentro de ellas, dos adquieren relevancia particular, a saber: el SERNAC y el Tribunal Constitucional. En el caso de la primera, los diversos actores realizan evaluaciones diferenciadas en lo concerniente al SERNAC.

Es posible distinguir un primer grupo de datos procedente de actores que valoran de manera bastante positiva la acción del SERNAC. En ese sentido, un juez de policía local de vasta experiencia señaló que:

“Me ha llamado la atención a mí eh... lo bien que está funcionando el SERNAC; ahora, el señor Del Villar a mi juicio lo ha hecho muy bien en el sentido que he visto que la intervención que ha tenido el SERNAC en solucionar problemas antes de que lleguen a juicios ha sido muy buena. Lo sé por lo que converso con la gente, por los consumidores que llegan aquí y que dicen: hay una contestación eh... telefónica al parecer ahora muy buena de parte del SERNAC y los proveedores han respondido ante los del SERNAC; y eso además es muy bueno para nosotros porque nos evita montones de juicios y se pueden solucionar inmediatamente, tanto mejor. Creo que, si me dijeran, me preguntaran a mí como persona –no como juez– cómo veo yo al SERNAC en estos momentos... muy bien” (Juez).

Este último fragmento es relevante por cuanto ilustra con mucha nitidez que uno de los elementos del SERNAC valorados al menos por los jueces es su contribución a la rapidez en términos de la resolución. En ese sentido, otros magistrados procedentes de la justicia local coinciden en que el SERNAC es relevante en la disminución de carga de trabajo de los juzgados, los cuales, según sus palabras, se concentran prioritariamente en infracciones asociadas a las normas de tránsito u otros problemas de orden doméstico. Esta situación se profundiza aún más en los juzgados de policía local que se ubican en polos rurales o con baja concentración de actividades terciarias. Desde esa misma lógica, un juez procedente de una comuna rural con menos de 20.000 habitantes y con menos de 5 casos asociados a LPDC en los últimos años declara acerca del rol del SERNAC:

“viene todo también el tema de la Reforma como eventualmente la mediación, que tenga un rol más activo; una especie de Inspección del Trabajo, no sé si me explico. Que, si no hay posibilidad de solucionar este asunto y constata alguna infracción,

aplicar una multa, ¿por qué no? Y que eventualmente las empresas después puedan reclamar esa aplicación de la multa tipo nosotros ser Juzgado del Trabajo de que se reclame la aplicación de la multa y el tribunal determinar si efectivamente corresponde o no. Echo de menos eso: echo de menos más participación del Servicio Nacional del Consumidor no sé, en comunas más rurales, más [...] mayor difusión de los Derechos del Consumidor a nivel comunal, en fin. Mmmm [...] me gustaría o quisiera que se proyectara más adelante una mayor participación del Servicio. Y en las causas que yo he tenido lógicamente no ha habido intervención del Servicio”

(Juez).

Es decir, siguiendo esta opinión puede sostenerse que en particular los magistrados que cumplen funciones en áreas distintas de las grandes urbes buscan que el SERNAC pueda tener una acción más temprana y con capacidades de poder multar de modo que se evite llegar a juicios en los mismos juzgados de policía local. Según lo que dice el último magistrado citado, algunos actores de la policía local esperarían que estos juzgados tuviesen que ser no la primera línea de resolución de conflictos relacionados al consumo, sino más bien una instancia de ratificación. Asimismo, dentro de las expectativas de estos actores está la percepción de que el SERNAC debería robustecer sus acciones principalmente vinculadas a la difusión de sus facultades en estas zonas.

Dentro del corpus de entrevistados que colaboraron con este estudio hay también visiones que son más críticas y que realizan valoraciones negativas del SERNAC. Un juez que participó en esta investigación y que representa esta perspectiva señaló lo siguiente:

“el SERNAC tiene algunos problemas derivados de que ellos tienen que validarse como servicio público; eso significa que ellos tienen que desarrollar, ellos tienen políticas de persecución, planes, donde identifican cuáles son las áreas en las cuales ellos van a hincarle más el diente y adicionalmente tienen también eh... una importante carga del sistema en orden de procesar un conjunto de reclamos para ver si el SERNAC logra desarrollar una actividad de acercamiento o intermediación entre proveedores y consumidores, pero esto se hace -a mi juicio- en una forma que [...] probablemente bueno, la Ley de Fortalecimiento del SERNAC no fue tan... no lo fortaleció tanto al final del día”.

(Juez)

De lo anteriormente señalado se desprende que para algunos actores de la justicia el SERNAC y su comportamiento está fuertemente atravesado por una agenda política a la cual debe responder y satisfacer en pos de justificar su existencia en tanto servicio público. Esta percepción es acompañada por la percepción de que existe la identificación de áreas clave en las que ejercer mayor presión sería relevante en términos de la ganancia política o la visibilidad que podría obtenerse a partir de dicha acción.

Un punto de convergencia relevante en los hallazgos que reportamos es el de la acción y efecto que tuvo la participación del Tribunal Constitucional en el proceso completo de las modificaciones a la ley. A menudo cuando los actores de la justicia describen las limitaciones del SERNAC desarrollan argumentaciones que se extienden hacia el ya referido proceso de promulgación de la ley, pero también hacia hipotéticas trayectorias que podría adquirir no solo el SERNAC en nuevos contextos jurídicos, sino también el derecho al consumo propiamente tal. Una opinión relativa la vuelve a dar el último magistrado referido:

“Yo tengo mi propia teoría digamos, pero bueno, es una teoría, dejémoslo ahí, probablemente también voy a escribir un artículo de eso, diciendo mire, sabe qué, a mí me da la impresión que el Derecho del Consumo en alguna forma, si sigue estos pasos se va a ir constitucionalizando, o sea, va a ser muchísimo más rápido en la medida de lo posible...”

(Juez)

“Una participación más activa del Servicio Nacional del Consumidor es la protección del derecho humano... ahora y yendo un poco a lo mejor a la actualidad, hoy con la... con lo... con lo que se aprobó la nueva Constitución y la Convención Constitucional, eventualmente en la nueva Constitución, por qué no un derecho fundamental el Derecho del Consumo (risa), un Derecho del Consumidor, ¿por qué no?”

(Juez).

Esta idea, secundada por otros magistrados, comparte la percepción de que una inclusión del derecho al consumo dentro del marco de las garantías constitucionalmente protegidas podría tener un efecto en agilizar la acción de servicios como el SERNAC.

El PVC y las asociaciones de consumidores

Las entrevistas con actores de la justicia vinculados a la aplicación de LPDC develan que los Procedimientos Voluntarios Colectivos (PVC) son mecanismos que pueden accionarse por medio de tres vías. En general, hay consenso en los entrevistados respecto de que estas pueden verse motivadas por la intervención del SERNAC, por la acción de una asociación de consumidores, o bien, a raíz del mismo proveedor. Un académico, que ha participado en este estudio de manera anónima, agrega además que los PVC son procedimientos “*bastante novedosos*”, por cuanto poseerían una antigüedad no mayor a diez años, lo que contrastaría con la realidad de países como los Estados Unidos, en donde procedimientos similares existirían ya por lo menos desde hace 60 o 70 años. Añade además este abogado que en Chile el delineamiento de los modernos PVC sería una consecuencia de la sistematización de una práctica no formal relativamente tácita por parte de SERNAC:

“Lo que pasa es que en los hechos, es decir, sin algo que la Ley lo dijera explícitamente, el SERNAC que ya llevaba varios años litigando estas acciones colectivas que yo te cuento que lo hace en nombre de cientos o miles de personas, el SERNAC generó una práctica -y literalmente una práctica o era literalmente una práctica- es decir, algo que en los hechos ocurriera, que se le designó como mediaciones colectivas; y el mismo servicio del SERNAC le puso así [...] Entonces el SERNAC esto lo hacía aunque suene muy coloquial, tomando alguien del SERNAC el teléfono y llamaba a Almacenes París y le decía: mire, señores Almacenes París, nosotros en el último mes hemos recibido mil quejas contra usted de personas que entre tal fecha y tal fecha compraron una televisión que le salió mala y estas personas se han quejado y usted no le ha dado ninguna facilidad para resolver su problema. Entonces usted tiene 2 opciones, le decía el SERNAC: o usted se manifiesta sin hacer nada y, por lo tanto, nosotros lo vamos a demandar en esta acción colectiva y vamos a juntar a estas cientos o miles de personas y vamos a ir a los Juzgados Civiles, o usted viene para acá y se sienta a negociar conmigo. Si usted llega a un acuerdo conmigo y un compromiso sobre cómo usted va a reparar a estas personas que compraron una televisión que le salió mala...”.

(Abogado)

Existen, no obstante, valoraciones diferenciadas entre los actores de la justicia entrevistados en lo concerniente a la naturaleza, la eficacia y el beneficio de los PVC. Por un lado, algunos participantes valoran el rol que el SERNAC posee con respecto a su iniciativa para comenzar estos procedimientos de oficio. Sin embargo, otros actores han apuntado también que deben tomarse en cuenta las consecuencias de una acción voluntaria que conduce paralelamente a desestimar las posibles infracciones que los proveedores pueden cometer.

Con todo, los entrevistados también señalan puntos altos, al menos desde una mirada teórica, de estos procedimientos, a saber: una mayor velocidad de resolución, la que vendría aparejada a una más veloz compensación para los consumidores; el efecto erga omnes, que expande las consecuencias de la acción colectiva a todos los consumidores a pesar de que no hayan formulado ellos mismos la demanda de manera directa; y, en último lugar, una cierta nivelación de las relaciones asimétricas existentes en los litigios entre consumidores y proveedores. Un abogado participante señala el siguiente escenario hipotético que varía con este procedimiento respecto de la extensión de los juicios anteriores a la aplicación de la reforma de la LPDC:

“[Se trataba antes] de juicios muy caros, muy caros, muy complejos jurídicamente hablando y que, además -como son caros y complejos- no se van a terminar en el juez de primera instancia, sino que va a haber una apelación y probablemente se va a llegar a la Corte Suprema. Entonces estamos hablando de un juicio de 7 años o más. Entonces la pregunta es cómo incentivamos -para que el proveedor no se ponga duro y acepte negociar- porque si no sería re-fácil si yo no negocio nada; no negocio nada y que el SERNAC se las arregle o las Asociaciones de Consumidores me demanden y conversamos en 7 u 8 años y vemos cómo les fue, po [sic]”

(Abogado).

De ahí se deriva, por tanto, que uno de los principales desafíos en lo relativo a los PVC dice relación con poder incentivar a los proveedores a que se acojan a este tipo de procedimientos. Señalan los hablantes ya referidos que en esta idea hay un principio político que subyace a la ley y que básicamente pone por delante una idea de reparación expedita antes que la de una condena al proveedor, ya que este no tiene necesidad de reconocer la infracción en el PVC y bien podría en el futuro rebajar multas en juicios ulteriores.

Se reconoce una condición estructural del sistema judicial chileno donde la jurisprudencia “no corre, pero igualmente en la práctica se aplica”. Un buen ejemplo de cómo la práctica tiende a dar forma a mecanismos formales en el caso del derecho de consumo es el Procedimiento Voluntario Colectivo (PVC), surgido al alero de la más reciente reforma a la LPDC en 2019, pero que ya se venía implementando de facto por SERNAC hace años.

Consultada sobre este tema, una abogada experta en derecho del consumidor, señala:

“Ahora, el problema de los Procedimientos Voluntarios Colectivos -PVC de ahora en adelante- es que las Asociaciones de Consumidores tienen un rol muy muy (sic) eeeehh muy mermado en ella. Porqué, porque la Ley dice que las Asociaciones de Consumidores efectivamente pueden iniciar un Procedimiento Voluntario Colectivo a través de una petición fundada y el fundada en realidad es un concepto que eeemm le da, es un concepto jurídico, que en realidad es muy amplio, muy discrecional, porque es la autoridad la que, en definitiva, es decir el SERNAC el que debe aceptar que efectivamente la Asociación de Consumidores tiene fundamento plausible para pedir un PVC. Hasta ahora no hay ninguna Asociación de Consumidores que haya podido iniciar un PVC.”

(Abogada)

Se constata en el párrafo anterior lo señalado por otros abogados, también colaboradores o miembros de asociaciones de consumidores, respecto de que los PVC dejan, por el momento, más preguntas que respuestas y que no se podrá estimar el rol de las asociaciones de consumidores en estos procedimientos, en caso de tenerlo, sin contar con directrices claras sobre los fundados que permiten iniciar un PVC de parte de la autoridad competente en la materia.

“ha habido muchos intentos de iniciar PVC eeemm el mismo CONADECUS ha tratado de iniciar PVC y no ha podido. Nosotros estamos participando actualmente en un PVC, que es el PVC de los pollos, supermercados, pero por una expresa indicación que nos hizo Walmart. Walmart antes de entrar al PVC invitó a CONADECUS a negociar y una vez que nosotros aceptamos negociar con Walmart por los consumidores, entramos al Procedimiento Voluntario Colectivo y de esa manera el SERNAC nos acepta como un coadyuvante en el Procedimiento Voluntario Colectivo, pero no como parte. Ahora, eso es algo...una rareza judicial,

un híbrido porque de todas maneras estamos participando en todas las reuniones eeeh porque los PVC además tienen muy poca regulación, pero eeehh entonces lo que se va haciendo en el fondo es que vamos haciendo jurisprudencia al andar, ¿no?”

(Abogada)

La frase que cierra el párrafo anterior, viene a reafirmar la noción de que la jurisprudencia al parecer se construye sobre la marcha (“*al andar*”) en un modo de razonamiento que podríamos considerar típicamente inductivo.

“Bueno en este caso las Asociaciones de Consumidores debieran ser los jugadores estrella respecto a la Reforma, pero no es así, porque SERNAC o la Ley en general no es muy fuerte... eehh, falta que existan asociaciones de Consumidores que se empoderen y que realmente hagan su trabajo porque hay un gran porcentaje de asociaciones de consumidores que son de papel y que no hacen su trabajo en forma permanente. No... yo creo que el 10% de las asociaciones que existen hacen su trabajo como dice la Ley; el resto solamente postulan a los fondos concursables, pero no trabajan durante el año. Y las otras que literalmente están inscritas, pero no funcionan.

(Abogado)

Conclusiones generales y perspectivas futuras

Respecto de la información obtenida a partir del análisis cuantitativo de fallos judiciales es posible concluir, en primer lugar, una concentración de casos en comunas del tipo capitales regionales (61,6%), lo cual indica una concentración de causales de consumo en grandes centros urbanos.

También constatamos el hecho de que, en más de la mitad de las demandas, el género reportado por los demandantes fue masculino, representando un 58,3% en contraposición a un 39,7% de mujeres. Existe además una correlación entre el género de los demandantes y resultar vencedor en un litigio en cuanto al pago de costas. Se encontró que esta correlación en el caso de las mujeres es negativa, es decir, parece haber propensión a no vencer en cuanto al pago de costas, si es que el género es femenino.

La mayor cantidad de resultados obtenidos en el corpus corresponden a causas de tipo condenatorias (50,7%), seguido de las absoluciones (40,5%), encontrándose cercanas en términos porcentuales. No así las causas de tipo de avenimiento (llamado a conciliación), que representan sólo un 8,8% del total. Lo anterior sugiere por una parte que no es posible establecer una tendencia gravitante en términos de la resolución de los fallos ya sea hacia lo condenatorio o lo absolutorio. Por otra parte, estos datos manifiestan una escasa tendencia hacia la resolución de conflictos de manera previa a la instancia judicial.

Dentro de las instancias absolutorias cabe consignar, mediante el análisis de fallos y entrevistas, la existencia de casos en que el proceso judicial tuvo un resultado absolutorio, debido a la invocación de tachas de inhabilidad de testigos y jueces, así como por la falta de pruebas del demandante, tales como boletas, historiales de transacciones bancarias y otros documentos emitidos por el proveedor.

Es posible señalar que esta realidad limita el acceso a la justicia en muchos casos, en que habiendo denuncias graves por daño moral en contextos de prestación de servicios (LPDC) no se llegó a instancia judicial debido a faltas en procedimientos administrativos, en la presentación de pruebas o por tachas de inhabilidad. En las conversaciones con jueces y abogados, corroboramos que esto constituye una práctica habitual, y uno de los aspectos que facilita la acción de este tipo, la posibilidad de auto-representación de los demandados en causas individuales por ley del consumidor en los juzgados de policía local.

En ese sentido, existen reparos en materia de acceso a la justicia, los que son posibles de constatar en los resultados del presente estudio en los contextos de juicios individuales, principalmente por la falta de asesoría legal en los litigios. Se valoran en ese sentido instancias como la Defensoría del Consumidor, implementada por CONADECUS a partir de la reciente reforma 2019, la que efectúa estrategias de apoyo profesional a los consumidores en litigios individuales con el fin de ayudar a paliar en parte las problemáticas de acceso a la igualdad de condiciones antes la ley.

Además, de las problemáticas en el acceso a la justicia, se constató una suerte de diferencia de “*estatus*” respecto de los abogados que llevan causas vinculadas al derecho del consumo, en el ámbito individual por un lado y de causas civiles por el otro, siendo estas últimas depositarias de un mayor prestigio. Una de las razones dice relación con los bajos montos de las causas individuales, las que pueden resultar poco atractivas para los profesionales. Sin embargo, las razones pueden ser más profundas que sólo la retribución económica, dando cuenta de un estatus profesional de acuerdo al ejercicio de su labor en un tipo u otro de juzgado. Esta circunstancia se reconoce en los relatos de jueces de policía local, definiendo su identidad profesional e institucional como “*cercana*”, en contraposición del ámbito civil que sería “*lejano*”. Esta cercanía puede ser incómoda en situaciones, especialmente cuando los juicios no llegan a realizarse por problemáticas vinculadas a la asimetría en el acceso a la justicia.

Sumado a lo anterior, una de las problemáticas que plantea los más grandes desafíos en la modernización de los juzgados de policía local, dice relación con la dependencia administrativa de los municipios, que incide en muchos casos, desde los territorios con menores ingresos, en la falta de recursos mínimos para el desarrollo de una adecuada labor.

Por otro lado, en cuanto a la jurisprudencia, es relevante consignar que tanto los resultados cuantitativos como cualitativos manifiestan que el conjunto de causas por LPDC corresponden a denuncias por gravámenes según lo estipulado en los artículos 3, 12 y 23 de la Ley 19.496. El primero representa el 20% del total (del cual un 11% corresponde al artículo 3 inciso E), mientras que el artículo 12 representa el 22,7% y el artículo 23 un 25% del total de denuncias.

La base de datos analizada también reporta la incidencia de otros artículos de la Ley 19.496, pero estos no obtienen una presencia superior al 1% de las causas estudiadas, por lo que la concentración en los tres artículos antes referidos se hace del todo plausible.

Por otro lado, el análisis cualitativo de fallos, permitió profundizar ciertos aspectos relativos a los tipos de denuncia existente, y los rubros asociados a ellas. En el caso del *retail*, fueron recurrentes los relatos y descripciones de casos relacionadas con malos tratos por parte del personal de seguridad de la tienda hacia los querellantes, muchas veces por acusaciones infundadas de robo u otros incidentes confusos; también se constata la preeminencia de cobros abusivos y entrega de artículos en mal estado a los que no se le hacen valer su garantía, así como de robos y perjuicios ocurridos dentro de la tienda o en los estacionamientos.

Respecto a la banca, las historias de los casos dan cuenta que la razón más común a la hora de establecer la querrela infraccional se debe a las *cyber*-estafas, estafas telefónicas y principalmente la vulneración de la seguridad de las cuentas contratadas. Además, en este tipo de rubro las sumas asociadas a los delitos y a la reparación que pretende tener el querellante son en general altas, sobrepasando en muchos casos el millón de peso.

En segundo lugar, se constató la permanencia de demandas según lo estipulado por el artículo 3° sobre derechos y deberes básicos del consumidor, con sus incisos sobre a) libre elección b) derecho a la información c) no discriminación d) seguridad en el consumo, salud y medio ambiente e) el derecho a la reparación e indemnización adecuada y oportuna. Se percibe en este artículo lo que podría denominarse el 'corazón' de la ley 19.496.

Luego, se constata también la preeminencia del artículo 12° sobre la obligación del proveedor de respetar los términos de convenio y el artículo 23° sobre fallas o deficiencias en la calidad, cantidad, identidad, sustancia, procedencia, seguridad, peso o medida del respectivo bien o servicio.

En cuanto a los criterios de razonamiento que tienen JPL sobre las querellas que interponen los consumidores a los proveedores, a partir de los fallos seleccionados se pudo establecer una concordancia entre los artículos que invoca el consumidor y lo que consideran los jueces de policía a la hora de razonar sobre el caso y fallar en favor del consumidor.

Se observa en los casos condenatorios que las multas van asociadas a una indemnización por los daños producidos al consumidor (material, moral, emergente). Sin embargo, hay casos en que a pesar de que el fallo del juzgado de policía local es condenatorio el consumidor -quien ha sufrido pérdidas o daños asociados a toda la situación por la cual se levanta la demanda - no recibe ningún tipo de compensación.

De otra parte, se constata a través del análisis cualitativo de fallos y, particularmente, en las entrevistas, algunas problemáticas relativas a la asimetría de información entre consumidor y proveedor, principalmente la de casos que no llegan a litigar por causa de la falta de pruebas o la insuficiencia de ellas a la hora de demostrar la responsabilidad infraccional; es una razón común con la cual los JPL razonan de manera absolutoria.

En los casos de sentencias absolutorias, era común encontrarnos que el juez de policía local considerara que las pruebas presentadas por el consumidor – o la falta de estas- no eran suficientes para establecer una responsabilidad del proveedor en la infracción demandada.

Es relevante mencionar que en gran parte de los fallos que resultaron con sentencias absolutorias para el proveedor, era el denunciante quien se acercaba al juzgado de policía local a interponer la querrela, sin ningún tipo de asesoramiento jurídico o representación de un abogado.

El problema de la municipalización perpetúa esta asimetría en la justicia desde el punto de vista de los recursos disponibles en los JPL. Lo anterior no dicen relación con la independencia de los jueces, sino sobre todo con la gestión de sus recursos y su capacidad de modernización

Los actores judiciales coinciden en la importancia del acceso a una buena defensa, es por ello que se valoran positivamente instancias como la reciente Fiscalía del Consumidor de CONADECUS, aunque se reconoce insuficiente, ya que las asociaciones de consumidores, no cuentan con mayores incentivos en su desarrollo. Uno de los desafíos más importantes del futuro dice relación con ofrecer alternativas frente a esta problemática, pues se constató una sensación de abandono de parte de los miembros de asociaciones de consumidores.

El problema de fondo sigue sin resolverse: el interés general del consumidor de tipo reparatorio frente a un sistema punitivo. A este respecto, es necesario enfrentar

problemáticas estructurales del sistema judicial chileno para hacer frente a los desafíos del derecho de consumo, con una importancia creciente a nivel social. Entre los temas más urgentes al respecto, que limitan el acceso a la justicia, destaca la necesidad de acceso a la información oportuna y el asesoramiento jurídico adecuado, como se dijo anteriormente.

En general la LPDC es percibida como “*poco generosa*” hacia los consumidores y el SERNAC como una institución con baja eficacia a la hora de evitar los litigios y de evitar las faltas de los proveedores. En conversaciones con jueces y abogados, cuando se les consulta acerca de las razones que limitan tanto al SERNAC como a la LPDC, un elemento determinante, el rol que ha tenido el Tribunal Constitucional (TC), que ha restringido tanto atribuciones del SERNAC como también normas de la última reforma a la LPDC.

En términos generales, fue posible establecer cómo la LPDC ha operado bajo la modalidad de aprendizaje “*sobre la marcha*”, es decir, resolviendo y generando jurisprudencia a partir de situaciones que ocurrían de facto. En ese sentido, se constata un proceso constante de ensayo y error. Un buen ejemplo de lo anterior es lo que ocurre con los PVC: surgen con la reforma 2019, pero como una formalización de una instancia que se venía dando en el SERNAC desde hace años. Las principales críticas apuntan a la exclusión de este proceso de las asociaciones de consumidores, quienes no han sido convocados por SERNAC a participar de este tipo de instancias, sino fundamentalmente por los mismos proveedores. En general, existe poca información sobre los PVC y se les acusa de tender al “*secretismo*”, sin embargo, esto tiene una explicación, ya que forma parte de las garantías que deben ofrecerse a los proveedores para participar, en tanto instancia voluntaria.

Por último, resulta relevante considerar la posibilidad de futuros estudios en esta materia, por considerar que existen temas urgentes a considerar en materia de derecho de consumo, un tema de creciente interés y relevancia en la vida social. En ese sentido, se considera importante profundizar en variables que resultaron significativas como la perspectiva de género (¿por qué es significativamente más difícil recibir costas siendo mujer?). Junto con ello, se considera que la perspectiva territorial también es importante, pues todo indica una sobre representación de los sectores urbanos más preponderantes (capitales regionales), sin considerar la realidad de comunas semi-urbanas o rurales.

Parece ser que, a la fecha, el gran ausente sigue siendo el consumidor ¿qué siente a la hora de presentar (o no) un litigio? ¿por qué lo hace? y todavía más importante ¿qué busca? ¿qué espera conseguir? ¿qué significados le otorga a la práctica del consumo? Son

preguntas que se responden hasta ahora desde la teoría y la práctica de magistrados y académicos.

En el contexto actual, en que el derecho de consumo crece cada día en relevancia y cantidad de causas, contar con el punto de vista del demandante puede contribuir en el desarrollo de líneas jurisprudenciales que contribuyan a facilitar el acceso a la justicia en derecho de consumo.

Limitaciones del estudio

El estudio que se ha presentado posee limitaciones que deben señalarse para interpretar adecuadamente sus conclusiones, a saber:

- i. El corpus del estudio está conformado por medio de un muestro por conveniencia y disponibilidad. Es decir, no debe considerarse como representativo estadísticamente del universo de fallos judiciales en materia de LPDC.
- ii. El corpus de datos muestra limitaciones concernientes a las series de tiempo, debido a que no todos los fallos permiten trazar trayectorias completas en términos de las fechas que son relevantes para comprender la evolución de las causas.
- iii. Este estudio ha señalado principalmente medidas de frecuencia, promedios y porcentajes. Especialmente en algunas ocasiones se han aplicado pruebas de correlación o de contraste de medias. Las conclusiones de estas últimas no deben ser entendidas en ningún momento como causales, sino que solo como un antecedente correlacional para explorar en detalle algunos elementos señalados por el análisis estadístico.
- iv. Dada la respuesta heterogénea de envío de fallos que se consiguió como efecto de la invocación de la Ley de Transparencia, hay regiones que se encuentran sobrerrepresentadas en la base de datos en estudio. Los resultados pueden interpretarse con validez para las regiones a las que se alude, pero difícilmente son extrapolables a la realidad nacional.

Bibliografía

- ADECO (2018). Ley de fortalecimiento al SERNAC: cambios, preguntas y desafíos a tres meses de su entrada en vigencia. Academia de Derecho y Consumo Fundación Fernando Fueyo Laneri. Universidad Diego Portales. Disponible en: <http://derechoyconsumo.udp.cl/wp-content/uploads/2018/12/Boletin-especial.-Ley-de-fortalecimiento-al-SERNAC.pdf?fbclid=IwAR3vN9uN9dwuuy7LJL37p2j7ykWhcxBg0BkrSC6ladlNUWFK8uGKmhHJ46o>
- Blanco, M. C. M. C., & Castro, A. B. S. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure investigación*, 27(4). Disponible en: <https://www.nureinvestigacion.es/OJS/index.php/nure/article/view/340/330>
- Canales, M (2013). Análisis sociológico del habla. En: "Escucha de la escucha. Análisis e interpretación en la investigación cualitativa". LOM Ediciones, Santiago.
- INE (2018) Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992-2050. Total país. Metodología y principales resultados. Disponible en: <http://www.censo2017.cl/descargas/proyecciones/metodologia-estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion-chile-1992-2050.pdf>
- Pizarro Wilson, Carlos (2007) El fracaso de un sistema: análisis empírico y dogmático del control de cláusulas abusivas en contratos por adhesión. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502007000200002
- SERNAC (2019). Circular interpretativa sobre el interés general de los consumidores. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Disponible en: https://www.sernac.cl/portal/618/articles-57941_archivo_01.pdf

ANEXOS

CONSENTIMIENTO INFORMADO

«Estudio jurisprudencial y de razonamiento de los juzgados de policía local en materia de Ley del Consumidor»

En el marco de la adjudicación del Fondo Concursable para Asociaciones de Consumidores del Servicio Nacional del Consumidor SERNAC, la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile, CONADECUS AC, se encuentra realizando el presente estudio cuyos objetivos son:

1. Analizar la jurisprudencia y razonamiento generados por los Juzgados de Policía Local (JPL) en la aplicación de la de la Ley de Protección de Derechos de los Consumidores (LPDC), y sus modificaciones, en el país.
2. Caracterizar las causas individuales por LPDC presentadas a los JPL del país
3. Generar y analizar tipologías de fallos de acuerdo a criterios definidos por la LPDC y criterios de relevancia para los diversos actores involucrados (consumidores, jueces, empresas, abogados, etc.)
4. Recoger la opinión acerca de la LPDC y su aplicación por parte de los jueces y abogados especialista de los JPL.
5. Analizar jurisprudencia y generar antecedentes que funden la presentación de futuros Procedimiento Voluntario Colectivo (PVC) y demandas por LPDC.

Para ello, el estudio entrevistará a abogados y jueces de policía local cuya labor se vincule a litigios relacionados con la LPDC. La información producida en este estudio se presentará en un taller de discusión de resultados con la Asociación de Magistrados de JPL, y un seminario presentando resultados donde se invitará al SERNAC, asociaciones de consumidores, periodistas y personas ligadas al mundo del derecho de consumidores. Se confeccionará un cuadernillo con los principales resultados y conclusiones, que se imprimirá y enviará al SERNAC, funcionarios de gobierno de área económica y protección social, parlamentarios y asociaciones de consumidores. Además, se

difundirá a través del área de Comunicaciones de CONADECUS que cuenta con la página www.conadecus.cl, y el boletín semanal La Voz del Consumidor, que se envía por correo electrónico a más de 10 mil personas. En la página web se pondrá a disposición el informe técnico en extenso, y se creará un repositorio con los fallos recopilados para dejarlos a disposición del público interesado.

La participación en el estudio implica la realización de una entrevista de aproximadamente 40 minutos de duración, la que es voluntaria y, además, no incluye costo ni compensación monetaria por su participación. La entrevista será grabada para un registro fiel de sus opiniones, siempre que usted acepte dicha grabación. Durante el desarrollo de la entrevista usted es libre de retirarse en cualquier momento, sin que esto le signifique algún tipo de sanción. La información producida en el marco de las entrevistas será de carácter confidencial, sólo utilizándose para fines del presente estudio o de investigación académica. Sus datos personales (nombre, teléfono, dirección, correo electrónico) serán resguardados y no serán entregados a terceros. Si usted desea que sus opiniones queden identificadas con su nombre en los informes, debe decirlo expresamente en este consentimiento, de lo contrario las opiniones serán identificadas mediante una denominación genérica, por ejemplo “abogado”.

Si Ud. requiere cualquier otra información adicional, o sobre su participación debe dirigirse a:

- Emilio Santana Soto, Sociólogo – Arista Social
+56 9 3085 6719 – emiliosantanasoto@aristasocial.cl
- Antonio Olivares, Abogado – CONADECUS
+56 9 8176 4702 – antonio.olivares@conadecus.cl

AUTORIZACION

Solicitamos que manifieste mediante un correo electrónico su aceptación en participar de este estudio. Señalando «He leído el procedimiento y acepto las condiciones para participar como entrevistado en el ‘Estudio jurisprudencial y de razonamiento de los juzgados de policía local en materia de Ley del Consumidor’».

Además, si lo estima conveniente agregar: «Acepto la utilización de mi nombre de forma pública en los informes del presente estudio».

«Estudio jurisprudencial y de razonamiento de los juzgados de policía local en materia de Ley del Consumidor»

Pauta de Entrevista Semi-estructurada

- Nombre
- Declaración de aceptación Consentimiento Informado:
- Año de egreso/titulación:
- Trayectoria laboral vinculada a fallos Ley del Consumidor.
- Reforma 2019 sobre procedimiento voluntario colectivo (PVC) ¿qué cambios introduce? ¿qué perspectivas futuras ofrece (litigios, razonamientos) ?; ¿qué rol han jugado las asociaciones de consumidores? cambios en aplicación multas JPL, parámetros de determinación.
- ¿Cuál ha sido su percepción respecto de la evolución de las normas en materia de Ley del Consumidor en el país?
- ¿Qué ideas previas tienen los consumidores a la hora de levantar litigios por Ley del consumidor?
- Artículos relevantes, claves para interpretar la ley del Consumidor.
- Antecedentes; publicidad engañosa, seguridad/robos, garantías/devolución, discriminación, contratos de adhesión; aerolíneas, telecomunicaciones; comercio a distancia; financiero. ¿Existen rubros típicamente infractores de esta ley? ¿causas típicas?
- líneas jurisprudenciales en los juzgados de policía ¿en qué aspectos dependen del poder judicial? ¿qué posturas o razonamientos predominan en los litigios por ley del consumidor? ¿Qué desafíos tiene hoy en día JPL en Chile, cómo podrían mejorar su gestión? ¿Por qué se decidió que la Ley del Consumidor debía estar en los JPL, qué ventajas y desventajas presenta?
- Experiencias positivas y negativas en la tramitación de estas causas.

ANEXO 3: Solicitud de fallos por Ley de Transparencia

Municipalidad XXXXXX
PRESENTE

En virtud de la Ley 20.285 de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, también llamada «Ley de transparencia», solicito a usted la copia íntegra de todas las sentencias referidas a la Ley 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores y sus modificaciones, dictadas desde el 1 de enero de 2019 hasta el 30 de agosto de 2020 en el municipio de su jurisdicción.

Además solicitamos la siguiente información para el mismo periodo:

- a) La individualización del juzgado;
- b) El rol o número de ingreso de la causa;
- c) La fecha de inicio de la causa;
- d) Naturaleza de la causa, en concordancia con lo establecido en el artículo 50 inciso segundo de la ley N° 19.496, esto es, si se trata del ejercicio de una acción destinada a: sancionar al proveedor que incurra en infracción; de nulidad de cláusulas abusivas incorporadas en contratos de adhesión; de obtención de prestación de la obligación incumplida; de cese de la conducta contraria a los derechos de los consumidores; y/o de indemnización de perjuicios o de reparación;
- e) El proveedor querellado, denunciado y/o demandado, indicando su nombre o razón social, cédula de identidad o rol único tributario, siempre y cuando éste último dato haya sido indicado en la querella, denuncia o demanda;
- f) Las normas legales y/o reglamentarias que fundan la denuncia, demanda o querella, especificando artículo, inciso, literal o numeral, según corresponda; y
- g) Las sentencias cuya multa no haya sido pagada por el proveedor.

La presente solicitud se enmarca dentro del proceso de ejecución del «Estudio jurisprudencial y de razonamiento de los juzgados de policía local en materia de Ley del Consumidor», a cargo de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile (CONADECUS), el cual fue adjudicado tras el llamado a Concurso Público de Proyectos de Asociaciones de Consumidores 2020, formulado por el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), conforme a lo establecido en el artículo 11 bis de la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores (LPC), y su reglamento, aprobado mediante D.S. N° 98/2019 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Adicionalmente el «Estudio» contempla la presentación de resultados en diversas instancias, como la publicación de un cuadernillo informativo con las principales conclusiones y su difusión en redes sociales.

Los resultados de este análisis general sobre jurisprudencia sentarán un precedente importante en una temática que carece de estudios de conocimiento público. Con ello, el impacto será tanto en el mundo académico y profesional como en la construcción de antecedentes públicos para respaldar futuros litigios individuales y colectivos.

CONADECUS
Firma P.P.
Antonio Olivares
Abogado

ANEXO 4: Informe de respuesta Municipios solicitudes por Ley de transparencia respuestas de solicitudes a municipalidades por Ley de Transparencia

Para el presente estudio se gestionaron en total 335 solicitudes a través de la Ley 20.285 Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, también llamada «Ley de transparencia», las que se realizaron a través de portaltransparencia.cl. El total de estas corresponde y concuerda con cada uno de los municipios presentes en el portal.

Se solicitó – a grandes rasgos- las copias integrales de todas las sentencias referidas a la Ley 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores y sus modificaciones, dictadas desde el 1 de enero de 2019 hasta el 30 de agosto de 2020.

En cuanto a las respuestas, del total de 335 solicitudes, se recibieron 256 respuestas negativas. Entre los principales argumentos se destaca en primer lugar lo establecido en el artículo 2° del reglamento de la ley n°20.285:

“No se aplicarán a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio, a los tribunales que forman parte del Poder Judicial, a los tribunales especiales ni a los órganos que ejercen jurisdicción, al Ministerio Público, al Tribunal Constitucional, a la Justicia Electoral, ni al Congreso Nacional” .

Por lo tanto, los tribunales especiales, como los Juzgados de policía local estarían exentos de responder solicitudes a través de la ley de transparencia.

En segundo lugar, debido al contexto actual de pandemia por COVID-19, un argumento que también se repitió entre las respuestas negativas fue que actualmente los JPL no se encontraban con el número de funcionarios habituales o los que estaban presentes, al ser esta una solicitud de gran magnitud- no tenían la capacidad de poder dedicarse a ella sin dejar de lado sus obligaciones habituales como funcionarios del juzgado como así determina el artículo 21 de la ley de transparencia “Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales” .

Por otro lado, respecto de las 249 respuestas negativas, 47 de ellas se deben a que los juzgados de policía local no poseían registros de sentencias asociadas a ley del consumidor por el periodo de tiempo solicitado para la investigación.

En cuanto a las solicitudes que fueron respondidas de manera positiva, 23 municipios enviaron las sentencias que poseían los Juzgados de policía local de sus comunas respectivas.

Aunque en menor medida, también existen 17 respuestas por parte de municipios o juzgados de policía local en donde se enviaba información parcial de las sentencias, como

tablas que resumían algunos datos tales como rol, rubro, resultado de la sentencia, etc; ocultando información personal de las partes involucradas en los juicios.

Por último, a la fecha hay 34 solicitudes que no han sido respondidas de ninguna manera (positiva o negativamente, derivando solicitud, etc.), 6 solicitudes a las cuales se le pidió prorroga y 5 que fueron respondidas con que el municipio no constaba con JPL.