

**Propuesta de la Corporación Nacional de
Consumidores y Usuarios de Chile, Conadecus, para
el debate presidencial 2021:**

**“Protección de los Consumidores y
Derechos de los Ciudadanos”**

Marianne Barreaux F.

Hernán Calderón R.

Antonio Olivares C.

Elías Orellana A.

INDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	5
II.	PROCEDIMIENTO.....	6
	A. Procedimiento colectivo.....	6
	1. Contexto	6
	2. Tiempo de tramitación de los juicios	7
	3. Prescripción	8
	B. Procedimiento individual.....	8
	1. La asistencia jurídica.	9
	2. Los costos de la tramitación.	11
	3. La celeridad del juicio.	12
III.	SUSTANTIVO: LA PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES	13
	A. La vinculación con otras áreas, supletoriedad de la ley y aplicación a leyes especiales (art. 2 bis).....	13
	B. Algunos aspectos de la protección financiera del consumidor	14
	1. Responsabilidad de las instituciones financieras en el otorgamiento de créditos	14
	2. Flexibilizar los requisitos para acceder a la insolvencia	15
	3. Preferencia de pago para los consumidores.	16
	C. Regulación de Servicios Básicos.	17
	1. Regulación tarifaria y subsidio.	17
IV.	EL ROL DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES	18
	A. El financiamiento basal.....	19

B. La constitución de asociaciones de consumidores.....	21
C. Las costas judiciales.....	22
D. La temeridad de la demanda.	23
V. PARTE ORGÁNICA: LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS INVOLUCRADAS EN LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.....	
A. Sernac	24
1. Robustecimiento de atribuciones: La necesidad de especialización.	24
2. La representación individual al consumidor.....	26
3. La revisión de contratos de adhesión y el control de cláusulas abusivas.	26
B. Juzgados de Policía Local y Juzgados Civiles	27
C. Fiscalía Nacional Económica y Tribunal de Defensa de la Libre Competencia	
28	

I. INTRODUCCIÓN.

Este documento es una compilación resumida de propuestas para el perfeccionamiento de nuestro sistema de protección a los derechos de los consumidores, especialmente a la Ley 19.496 o “Ley del Consumidor”.

Dicha ley, desde su entrada en vigor en 1997, ha sido reformada en diversas ocasiones, siendo a juicio nuestro los cambios más relevantes aquellos introducidos por la ley 19.955 del año 2004, que modificó los artículos que regulan el procedimiento aplicable a los juicios para el resguardo de los derechos individuales y que incluyó por primera vez un sistema para defender el interés colectivo y difuso de los consumidores. Aun cuando las modificaciones a la Ley 19.496 han sido numerosas, cabe destacar la modificación orgánica que tuvo lugar con la Ley 21.081, la que intentó dotar de facultades sancionatorias al Sernac, instauró una nueva regulación para las asociaciones de consumidores y creó un procedimiento voluntario para la protección del interés colectivo y difuso de los consumidores reemplazando las antiguas mediaciones colectivas.

En el siguiente documento se presentan una serie de visiones del actual sistema de Protección de los Derechos de los Consumidores mediante el cual, **Conadecus**, a través de su experiencia acumulada en años de protección de los derechos de los consumidores y litigación en juicios colectivos, propone una serie de cambios y perfeccionamiento a la Ley del Consumidor, que establezca un sistema robusto donde el Estado tenga un rol fundamental en la protección de aquel interés. Para que ello sea así, es necesario que la protección al consumidor se coloque en el centro del sistema y que no se deje reducida a un problema entre consumidor y proveedor, con una mirada claramente privatista. La relación de consumo es un problema público, que debe ser abordado como tal y que requiere, por tanto, de una adecuada

relación con otras áreas del sistema público como son los servicios básicos y los sistemas de protección de la libre competencia y el mercado.

Por último, **Conadecus** es de la postura que debe dictarse una “nueva Ley del Consumidor” que discuta los distintos temas que le atañen y que enfrente de forma orgánica y organizada los problemas de consumo. La actual Ley no solo es de antigua data, sino que ha sido modificada una serie de veces quedando su regulación difuminada a través de ella y con títulos carentes de coherencia orgánica. No obstante, los problemas que se abordarán a continuación surgen del texto actual de la legislación.

II. PROCEDIMIENTO

A. Procedimiento Colectivo.

1. Contexto

Como bien sabemos, la figura de los Juicios Colectivos en sede consumidor se introdujo en nuestro sistema con la reforma del año 2004. Lo relevante de esta figura es que permite a agrupaciones de personas defenderse ante los abusos, los cuales antes se encontraban condenadas a ver cómo sus legítimos intereses eran lesionados sin tener la posibilidad real de obtener una reparación, dado que solo existía la vía individual.

No obstante este importante cambio, la aplicación de la ley en este aspecto ha evidenciado ciertas falencias que impiden que los principios que inspiran su tramitación se vean realizados completamente y que pueda cumplir a cabalidad su objetivo, cual es, crear condiciones que permitan al consumidor asegurar su derecho a defenderse ante las grandes empresas, disminuyendo la asimetría de poder que existe entre los grandes proveedores y el consumidor final.

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

Consideramos que todas las reformas que se hagan en esta materia deben propender hacia el fortalecimiento de esta institución, en términos de hacerla más expedita y accesible a las y los consumidores.

2. Tiempo de tramitación de los Juicios

A pesar del avance que ha significado la incorporación de esta valiosa herramienta, se han hecho evidentes ciertos problemas en su regulación procedimental, especialmente que suelen tardar demasiado tiempo antes de ser resueltos. Una de las razones de la demora en la tramitación de estos procedimientos, es el sistema recursivo sobre el que descansa la tramitación del proceso, sobre todo, la discusión relacionada a la admisibilidad de la demanda.

Un aspecto positivo que incorporó la reforma del año 2018 en esta materia, es lo dispuesto en el artículo 53 C letra e), en relación a que los recursos que se dedujeren en contra de la sentencia definitiva dictada en un juicio colectivo, gozarán de preferencia para su vista y fallo.

Pero, como fue señalado, sigue siendo un problema pendiente agilizar el procedimiento, que en algunos casos ha tenido una duración de 8 años, lo cual es inaceptable ya que las y los consumidores ven conculcado su derecho fundamental al acceso a la justicia, a la vez que deslegitima esta herramienta ante los ojos de la ciudadanía.

Debemos recordar que en la mayoría de estos casos son miles de personas las que demandan, volviéndose un verdadero tema de interés nacional. En determinados casos se ven en juego los derechos de personas que son parte de los sectores más vulnerables socio-económicamente de la población.

Creemos que ese interés público tan importante, no puede esperar más de siete u ocho años para tener una respuesta, por lo cual debe fijarse como prioridad en materia del derecho del consumidor la agilización de estos juicios, tomándose medidas a nivel orgánico, tendientes a la descongestión general de los tribunales civiles que hoy conocen de esta materia, y también medidas relativas al procedimiento en sí mismo, como la instalación de un sistema de recursos más restrictivo en caso de sentencias condenatorias a los proveedores.

3. Prescripción

Valoramos positivamente la ampliación del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad contravencional que introdujo la última reforma del año 2018, que aumentó su plazo de seis meses a dos años. No obstante, consideramos que se debe seguir avanzando y dicho plazo igualarse al de la acción civil, toda vez que el artículo 26 de la Ley del Consumidor sigue estableciendo tal diferencia.

De esta forma, proponemos que el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad contravencional, prescriba en 4 (extracontractual) o 5 años (contractual) dependiendo del tipo de responsabilidad demandada.

B. Procedimiento individual.

La puesta en marcha de un sistema de acciones colectivas constituye, sin duda, un importante avance en la protección de los derechos e intereses de los consumidores. Sin embargo, el ordenamiento jurídico no puede olvidar la relevancia de ofrecer una

protección adecuada a los consumidores singulares, en caso de que estos decidan ejercer acciones ante los Juzgados de Policía Local.

En este sentido, la Ley de Protección al Consumidor ha regulado un procedimiento especial para que los consumidores ejerzan acciones individualmente cuando han visto vulnerados sus derechos.

Este procedimiento es objeto de algunas críticas, las cuales se concentran en los siguientes aspectos:

1. La asistencia Jurídica.

Para las causas tramitadas ante los Juzgados de Policía Local, la ley concede al consumidor la posibilidad de acudir sin patrocinio de abogado, pudiendo comparecer personalmente (art. 50C LPC); esta es una facultad discrecional otorgada a las partes, y como tal, pueden hacer o no hacer uso de ella.

Esta posibilidad se restringe únicamente a las causas que se llevan a cabo en Juzgados de Policía Local. Por lo tanto, si un consumidor acude a este tribunal sin patrocinio de abogado, y al término de este proceso, él o su contraparte interponen un recurso de apelación, ambos tendrían que asistir con abogado a todas las instancias legales que se desarrollarán ante el tribunal de alzada.

En este sentido, parece claro que la participación de un abogado en el proceso atiende, en primer lugar, a los intereses del propio consumidor. Esto se debe a que es dificultoso que un consumidor pueda realizar una defensa eficiente de sus derechos en juicio, desconociendo las particularidades de un juicio, como defenderse o responder a acciones y dicho de los abogados del proveedor y careciendo de información jurídica elemental.

Menores serán sus posibilidades de éxito si su contraparte es un proveedor bien representado y asistido, cuestión que en la práctica resulta habitual, pues una

mínima organización empresarial supone normalmente la consideración de servicios jurídicos.

La situación descrita naturalmente deja a los consumidores en una posición desigual, siendo necesaria la intervención de un profesional que actúe en su favor.

Considerando que, en la mayoría de los casos, el consumidor carece de medios para pagar una defensa en juicio y que el Estado tiene la obligación constitucional de crear un sistema que asegure a todas las personas el acceso a la justicia debidamente asesorados por letrados, proponemos que exista una aplicación real de la norma introducida por la Ley 21.081 que obliga a las Corporaciones de Asistencia Judicial a representar a los consumidores en juicios de estas materias.

La creación de un Departamento de Asistencia Judicial dentro del Sernac, que tenga por objeto exclusivo patrocinar causas relacionadas con la defensa de los derechos de los consumidores individuales. De tal forma, esta Corporación estima que el Sernac debe tener facultades de representación individual de los consumidores, dada su carencia de facultades sancionatorias.

Dotar de mayores y mejores recursos presupuestarios y administrativos para las Asociaciones de Consumidores, destinados a la representación judicial de consumidores individuales, lo que debe ser vinculado con el necesario financiamiento basal al que se hará mención en los apartados siguientes.

Estas medidas garantizarán no sólo la debida protección de los derechos de los consumidores, sino que, además, será una manera de facilitar la actuación del órgano jurisdiccional y favorecer la correcta administración de justicia.

2. Los Costos de la tramitación.

Una vez presentada y admitida la denuncia/demanda en el Juzgado de Policía Local respectivo, se necesita notificar al proveedor que existe un proceso en su contra, para luego continuar con la tramitación.

El consumidor es quien debe asumir el costo de esta notificación, pagando una suma de dinero a un receptor judicial, cuyo monto variará según el lugar y perímetro donde tenga lugar la diligencia.

Muchas personas, al percatarse de esta situación, deciden simplemente no iniciar acciones legales, o bien, desistirse de la acción ya iniciada. Esto se debe a que, en ocasiones, la cuantía del juicio es inferior al costo de la notificación, y a pesar de que existe la posibilidad de recuperar el gasto con la obtención de un resultado favorable y condena en costas, los consumidores prefieren no proseguir al saber que esto puede tardar uno o dos años.

Una solución que podría subsanar el problema de los gastos procesales y, más específicamente, de las notificaciones, dice relación con que los Juzgados de Policía Local designen a un encargado del tribunal para que realice estas gestiones, y que los honorarios de éste consistieran en una remuneración cancelada por el propio tribunal, con el propósito de que los consumidores no tuvieran que asumir tales costos.

Sin embargo, al imponer esta carga económica al Juzgado, estaríamos traspasando un costo a una entidad que depende material y económicamente de las municipalidades, las cuales, como es de amplio conocimiento, no se encuentran en las mejores condiciones económicas para soportar aumentos de costos.

Por lo tanto, y para efectos de solventar este gasto, se propone que las multas que provienen de la infracción a la ley 19.496 vayan tanto en beneficio fiscal (70%) como

en beneficio municipal (30%). De esta manera, se contribuye no solamente al financiamiento, sino que también a que el acceso a la justicia no dependa de la cantidad de recursos que posea un determinado municipio. El monto municipal podría ser dirigido especialmente a un fondo de notificaciones, de tal manera que pueda ser auditado y no exista un traspaso de dichas sumas para la realización de actividades distintas.

Finalmente, se propone que en caso que la representación del consumidor ante el Juzgado de Policía Local sea asumida por una asociación de consumidores, en virtud de representación jurídica gratuita, las multas no sean en beneficio fiscal, sino en un 70% a beneficio de la asociación y en un 30% a beneficio municipal.

3. La celeridad del Juicio.

Las últimas modificaciones a la ley 19.496 han contribuido en la mejora del procedimiento y su rapidez, no obstante, sigue existiendo excesiva dilación en la obtención de resultados favorables para los consumidores. Sobre este punto, debemos considerar que un juicio en un Juzgado de Policía local demora aproximadamente un año, y a esto hay que agregar la tramitación de un eventual y probable recurso de apelación, el cual puede tardar meses o incluso años antes de siquiera ser visto por la Corte. Esta situación se transforma finalmente en un desincentivo para que los consumidores demanden.

Por esta razón, entre las medidas que contempla la Ley de Protección al Consumidor, se establece que las sentencias de primera instancia que se fallen sobre montos iguales o inferiores a 25 Unidades Tributarias Mensuales serán inapelables. Ello se debe a que el legislador entendió que la tramitación de la apelación puede tardar mucho tiempo y resultar muy costosa, por lo que no se justifica cuando se discute sobre montos de baja cuantía.

En este sentido, la propuesta de esta Asociación es aumentar la cantidad de fallos inapelables, rigiendo para todos aquellos casos en que la cuantía del juicio sea igual o inferior a 50 Unidades Tributarias Mensuales.

Consideramos que, en la medida que existan más juicios que sean inapelables, es decir, resueltos en única instancia, mayor será el incentivo que tendrán los consumidores para demandar, pues se generará una conciencia generalizada de que los juicios se resolverán de manera rápida y eficiente.

III. SUSTANTIVO: LA PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES

A. La vinculación con otras áreas, supletoriedad de la Ley y aplicación a leyes especiales (art. 2 bis).

La Ley del Consumidor tiene una vocación de regulación general. Su finalidad es regular bienes y servicios sin distinción alguna. Sin embargo, desde su dictación a la fecha persiste una norma que ha servido a los proveedores para desligarse de su aplicación. Dicha situación se presenta con el artículo 2 bis, el cual establece que la regulación especial o sectorial debería primar por sobre la regulación de la Ley del Consumidor.

Si bien, una lectura detenida de la norma sumada a esfuerzos de interpretación lleva a concluir que el procedimiento colectivo se aplica en cualquier caso, no es menos cierto que existe una “alta litigiosidad”, tanto en juicios individuales como en juicios colectivos respecto de la aplicación de la Ley.

No cabe duda que existen distintas regulaciones sectoriales para los mercados, las que surgieron como corolario de la subsidiariedad del Estado y con la finalidad de regular a quienes proveen los servicios públicos. Pero también es cierto que dichas leyes sectoriales no buscan establecer derechos a favor de los consumidores ni tampoco regular las relaciones que existen entre los proveedores y los

consumidores. Por lo mismo, la norma del artículo 2 bis debe establecer un principio distinto que vaya de la mano con la consagración del principio pro consumidor.

En este aspecto, esta Asociación propone que se establezca que la Ley del Consumidor se aplicará en todos los casos en que exista una relación de consumo, y que sus normas primarán por sobre las regulaciones sectoriales. Esta es la única forma de evitar que se discuta si los derechos de los consumidores se aplican a casos regulados por leyes especiales o si la regulación de consumidor se aplica en lo que no se encuentre regulado por la “ley especial”.

Esta situación permite materializar la igualdad, teniendo los consumidores los mismos derechos y la misma protección y no una protección diferenciada y deficiente en los casos en que la ley especial no lo reguló.

B. Algunos aspectos de la Protección Financiera del Consumidor

Una gran preocupación de los consumidores y un importante ámbito de reclamo es el mercado financiero. Los consumidores claman por un órgano con mayores facultades y un límite a los abusos que se producen por comisiones y costos de cobranzas sin mayores respaldos.

1. Responsabilidad de las Instituciones Financieras en el otorgamiento de Créditos

Esta Asociación considera que la legislación nacional debe avanzar hacia regulaciones similares a las comparadas, donde se establezca no solo la responsabilidad del consumidor deudor que no cumple sus obligaciones en plazo y forma, sino que también consagre la responsabilidad de la entidad bancaria o financiera que entrega créditos de forma indiscriminada y sin revisión de la situación financiera del consumidor.

En una reciente reforma a la ley 19.496 que aún no es despachada por el Congreso (reforma “Pro Consumidor”) se avanza de forma muy tibia en la materia, estableciendo que las entidades crediticias no deben otorgar crédito a estudiantes si no cuentan con capacidad de pago. Sin embargo, el mismo proyecto olvidó referirse a la responsabilidad de la entidad bancaria.

La propuesta de esta Asociación es que se avance aún más, puesto que debe reconocerse que el hecho que un deudor no pueda pagar un determinado crédito no sólo puede responder a una falta de responsabilidad financiera, sino que también a la entrega indiscriminada de créditos. Por lo mismo, se estima que debe existir una responsabilidad compartida, de tal manera que si el proveedor no es capaz de probar que evaluó comercialmente al consumidor y que efectivamente contaba con una capacidad de pago para hacer frente a las obligaciones que estaba contrayendo, sea el proveedor quien deba asumir la responsabilidad por la falta de pago del consumidor.

Asimismo, establecemos como propuesta que en el caso que exista responsabilidad del proveedor por haber evaluado adecuada y efectivamente la capacidad de pago del consumidor, el consumidor tenga derecho a iniciar una renegociación de sus deudas que sea forzosa para el proveedor, ya sea ante el órgano administrativo competente o judicial. Dicho procedimiento debería permitir la adecuación de la forma de pago a la capacidad de pago del consumidor y también rebajar intereses y comisiones a la tasa más baja del mercado.

2. Flexibilizar los requisitos para acceder a la Insolvencia

Una postura constante de esta Asociación ha sido la necesidad de flexibilizar los criterios para acogerse a los procedimientos de renegociación y liquidación de personas deudoras. Estimamos que estos procedimientos deben facilitar la

reinserción financiera del consumidor que no pudo hacer frente a sus obligaciones. Por lo mismo, hoy se debe permitir que el consumidor acceda a estos procedimientos sin necesidad de que tenga las obligaciones vencidas, sino que incluso preventivamente, pues el consumidor puede prever que por una determinada situación personal no podrá hacer frente a sus obligaciones.

Asimismo, en esta materia, es necesario que se permita que el acreedor se vea compelido a renegociar sus deudas, aun cuando el consumidor no tenga varios deudores, pues la prioridad debe estar un sistema financiero sano, donde se privilegien los ánimos de cumplimiento y los esfuerzos de cumplimiento del deudor, y no que se pugne por la muerte financiera y comercial del mismo.

3. Preferencia de pago para los Consumidores.

Al día de hoy, son varios los casos en que los consumidores han visto perdido su dinero producto de la “liquidación o quiebra de empresas” en las que depositaron su confianza y debieron pagar de forma anticipada por los bienes y servicios que la empresa entrega. Es el caso de la quiebra de la Universidad del Mar, la quiebra de la aerolínea Law y recientemente la quiebra de la empresa de gimnasios BodyLine o la quiebra de la casa de novias “Casa Blanca”. En todos estos casos existe una única certeza, que las y los consumidores no verán resarcidos ni sus perjuicios ni obtendrán la devolución de los dineros entregados anticipadamente.

Esta Corporación estima que dos reformas son necesarias en la materia. En primer lugar, que se establezca una preferencia para los consumidores que pagaron anticipadamente, y que no sean considerados acreedores valistas del deudor o fallido. En segundo lugar, que se permita a los legitimados activos de las acciones colectivas para demandar y verificar créditos en representación de los consumidores ante el Tribunal que conoce del concurso, de modo tal que las acreencias a favor de

los consumidores sean reconocidas y, con ello, puedan tener alguna incidencia en las juntas de acreedores.

C. Regulación de Servicios Básicos.

1. Regulación Tarifaria y Subsidio.

La regulación de los servicios de utilidad pública presenta evidentes fallas. Las rentabilidades de las empresas alcanzan dos dígitos y son ciertamente excesivas respecto de los riesgos de su actividad. Las inversiones son insuficientes, dando lugar a frecuentes cortes del suministro y la calidad de servicio es baja, como pueden constatarlo los ciudadanos de a pie. A ello se agregan deficiencias en la capacidad de regulación y fiscalización que se derivan de presupuestos y personal insuficientes. Ello facilita la captura directa o indirecta de las agencias reguladoras.

Es por esto que proponemos cambiar por un “nuevo modelo de fijación tarifaria en servicios básicos”, por uno más transparente y justo. Nuestra opinión es que debemos avanzar a un sistema que fije la rentabilidad máxima sobre la inversión, y eliminar el sistema actual que es mínimo garantizado.

Para avanzar en equidad y justicia para los más vulnerables en servicios básicos de electricidad y agua, proponemos que implemente un subsidio permanente para los sectores más vulnerables, escalonado según grado de vulnerabilidad, se debe considerar que actualmente el sistema tarifario es injusto con los consumidores residenciales y favorece a los consumidores libres que se consideran a los que consumen más de 500kwh mensuales, pudiendo negociar las tarifas y pagar hasta un 50% menos que los consumidores residenciales, y además un incremento de su tarifa por consumo de invierno si superan el promedio del periodo de verano.

El “agua” es un elemento vital para la vida humana y consagrado como un “Derecho Humano”, sin embargo en Chile es un bien de consumo, al igual que el servicio

eléctrico. En ambos servicios, existe una falta de equidad y los grandes consumidores pagan el mismo valor que los consumidores residenciales, por esto consideramos necesario ampliar el subsidio al agua que beneficie a los más vulnerables, asimismo eliminar las trabas burocráticas que tiene el actual subsidio al agua.

Propuesta de subsidio:

Electricidad:

- A. 40% más vulnerable 150kwh mensuales
- B. 60% más vulnerable 125kwh mensuales
- C.- 80% más vulnerable 100kwh mensuales

Agua:

- A.- 40% Más vulnerable 15m³ mensuales
- B.- 60% Más vulnerable 12.5 m³ mensuales
- C.- 80% Más vulnerable 10m³ mensuales

IV. EL ROL DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

Las Asociaciones de Consumidores cumplen una función primordial. Son organizaciones de la sociedad civil que tiene una función pública, pues su único objetivo es proteger y educar a los consumidores.

A lo largo del tiempo algunas asociaciones han cumplido un rol fundamental en nuestra sociedad, pues han ejercido acciones colectivas que han logrado que los consumidores sean resarcidos ante infracciones evidentes de parte de proveedores.

Sin el ejercicio de dichas acciones, severos daños patrimoniales y morales hubiesen quedado sin ser resarcidos.

Las labores de las asociaciones no se limitan, en todo caso, al ejercicio de demandas colectivas para protegerlos, sino que abarca un universo mucho más amplio de acciones para protegerlos y educarlos. **Conadecus**, a través de diferentes socios participa en una serie de Consejos de la Sociedad Civil (“Cosoc”) a través de los cuales da a conocer la postura de protección a los consumidores en cada área, promueve acciones de protección, cuestiona medidas regresivas y propone la generación de acciones concretas que los beneficie. De tal manera, **Conadecus** busca que el interés de los consumidores esté presente en cada área de desarrollo de nuestro país para que cualquier medida que sea adoptada los tenga en consideración.

La participación de las asociaciones, en especial de **Conadecus**, se extiende también a emitir su opinión y buscar influir en proyectos de Ley cuyas normas pueden afectar directa o indirectamente a los consumidores. Es fundamental que la asociación entregue su opinión y postura en proyectos que, de transformarse en Ley, tendrán influencia sobre los consumidores. En tal sentido, **Conadecus** pone en conocimiento de los parlamentarios el interés del consumidor y la experiencia acumulada en décadas de protección y promoción de políticas públicas de promoción de sus derechos.

En los siguientes párrafos, expondremos las directrices hacia las que debería apuntar la política pública en cuanto a la regulación de las Asociaciones de Consumidores.

A. El financiamiento basal.

Las Asociaciones de Consumidores enfrentan un importante problema relacionado a su financiamiento. Actualmente, se encuentran excluidas de postular a un sinnúmero de fondos concursables públicos, pues la gran mayoría se encuentra

reservado para corporaciones sin fines de lucro y fundaciones constituidas en base a las normas del Código Civil, situación no aplicable a las Asociaciones de Consumidores que se encuentran creadas en base la Ley del Consumidor y se rigen supletoriamente por la Ley de Asociaciones Gremiales.

De tal manera, las Asociaciones de Consumidores solo pueden postular a los fondos concursables que realice el Servicio Nacional del Consumidor, Sernac. Desde luego, dicho fondo es insuficiente en relación a los montos a repartir, la cantidad de asociaciones de consumidores postulantes y el límite de los proyectos que pueden ser postulados y adjudicados.

Asimismo, se debe considerar que existen prohibiciones razonables dirigidas a las asociaciones de consumidores en el orden a no percibir financiamiento de parte de proveedores por los conflictos de interés que se pueden generar y por el rol mismo de las asociaciones.

Una política pública que considere el rol relevante que tienen las asociaciones de consumidores para la sociedad civil en su calidad de institución asociativa y de representación, debe considerar un financiamiento basal hacia ellas, el que no dependa de la disponibilidad de fondos del Sernac. De tal manera, dado el relevante rol que desempeñan se requiere un financiamiento basal, permanente que permita la subsistencia en el tiempo de las asociaciones. En todo caso, dicho financiamiento deberá estar supeditado al cumplimiento de determinados requisitos.

Del mismo modo, buscando que las asociaciones se fortalezcan, crezcan y generen un trabajo reconocido, relevante y de aporte a la ciudadanía, se debe permitir la postulación de las asociaciones a otros fondos públicos destinados a entidades sin fines de lucro. De esa manera, las asociaciones pueden proyectar su permanencia en el tiempo, abrir oficinas con atención al público y desarrollar proyectos de investigación, vinculación con la sociedad y de defensa jurídica a los ciudadanos.

Además proponemos crear el “Consejo de Protección de los Consumidores”, el cual será coordinado por el Sernac, debiendo estar integrado por una asociación de consumidores por cada región del país y tres de la región Metropolitana. La convocatoria al consejo debe ser amplia, permitiendo la postulación de todas las asociaciones del país. A través de sesiones constantes, el Consejo analizará las debilidades y fortalezas de la protección de los consumidores, podrá sugerir estudios en materias de consumo, de productos, proponer modificaciones normativas y sugerir políticas públicas para mejorar la protección.

La propuesta considera que sean las asociaciones que integran el Consejo las que puedan postular al financiamiento basal mencionado con anterioridad.

Por otra parte, la actual ley, a través de su última modificación, permite a las asociaciones de consumidores realizar actividades de comercialización o teóricamente lucrativas, pero manteniendo su estatus de organización sin fines de lucro. Existe una vasta experiencia internacional principalmente de asociaciones de consumidores que han constituido “Cooperativas de Consumo, ahorro y crédito” las cuales venden productos saludables y de primera necesidad a los consumidores, también relacionadas con el Comercio Justo.

Es por ello que proponemos que las Asociaciones de Consumidores puedan constituir una unidad económica y puedan desarrollar Cooperativas de Consumo, sin perder su calidad de organizaciones sin fines de lucro.

B. La constitución de Asociaciones de Consumidores.

La ley 21.081 de fortalecimiento al Sernac realizó una serie de modificaciones a la ley 19.496 de protección de los derechos de los consumidores. Entre los cambios que se produjeron, se simplificaron los requisitos para la constitución de asociaciones de consumidores. Al día de hoy, existen decenas de asociaciones de consumidores que

conviven. Sin embargo, son pocas las organizaciones que realizan acciones claras y conocidas de educación y protección a los consumidores.

Lo anterior se debe a la falta de financiamiento y a la dificultad que tiene una organización para surgir por la falta de generación de ingresos. Ahora bien, según ha denunciado el Sernac, no es menos cierto que algunas organizaciones han sido instrumentalizadas e incluso podrían ser utilizadas para la realización de fraudes procesales.

Por estas razones, con la finalidad de promover la permanencia, participación y la realización de acciones efectivas por parte de las organizaciones, se vuelve necesario que las asociaciones acrediten de forma periódica el desarrollo de actividades dirigidas a la protección de los consumidores y la promoción de sus derechos. De tal manera, con la medida se buscaría que organizaciones que no han desarrollado acción alguna durante un determinado periodo de tiempo pierdan su personalidad jurídica.

En tal sentido nuestra propuesta busca evitar la constitución de una asociación de consumidores que tenga como uno objetivo la litigación, sin desarrollar otras actividades que les mandata la ley. De tal forma, la actual ley permite que una asociación de consumidores puede presentar demandas colectivas a los 6 meses de constituida. Proponemos que se amplíe el plazo a 2 años desde su constitución.

C. Las Costas Judiciales.

Tal como se ha venido señalando, uno de los grandes problemas al que las asociaciones se ven enfrentadas es la falta de financiamiento. Actualmente, las Asociaciones de Consumidores que se dedican a la litigación logran obtener financiamiento en el caso que el tribunal condene al proveedor demandado al pago de las costas de las causas. En otros casos, cuando la causa termine por acuerdo las costas se fijarán entre las partes del litigio.

Lamentablemente, en la práctica los tribunales son reacios a condenar en costas. De tal manera, independiente que la Asociación gane la demanda y obtenga las debidas reparaciones e indemnizaciones a favor de los consumidores, los Tribunales de justicia muchas veces omiten condenar en el pago de las costas al proveedor vencido.

Dicha situación afecta la litigación de forma clara, pues los litigantes muchas veces actúan solo contra resultado, el que solo puede recaer en el pago mismo de las costas judiciales, pues jamás podrán ni deben verse beneficiados sobre las indemnizaciones de los consumidores.

En este aspecto consideramos que la legislación debe actualizarse tomando una postura idéntica a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que hace aplicable la Ley del Consumidor ante defectos de garantías en viviendas nuevas por daños colectivos. Dicha legislación impone obligatoriamente la condena en costas en contra de los demandados, si la demanda es acogida, aun cuando no lo sea en su totalidad.

Lo señalado, va en línea directa con las directrices europeas que toman igual postura. De tal forma, estimamos que la legislación debe actualizarse y establecer una condena obligatoria en costas ante el caso que la demanda del legitimado activo (el Sernac, una asociación de consumidores o un grupo de consumidores) sea acogida aunque no lo sea en su totalidad.

D. La Temeridad de la Demanda.

Actualmente en nuestra legislación, la única sanción que existe para un litigante que realiza acciones sin un fundamento jurídico es la condena en costas con independencia de la sede judicial en que nos situemos. De tal forma, no existen mayores sanciones aunque una demanda sea interpuesta sin ningún fundamento plausible.

Lo anterior tiene una única excepción en materia de juicios colectivos de protección de los Derechos de los Consumidores. En el Procedimiento Colectivo existe una sanción especial que solo se dirige en contra de la Asociación de Consumidores que litiga sin fundamento plausible y que consiste en declarar la demanda como “temeraria”. Dicha declaración puede llevar a que la personalidad jurídica de la asociación de consumidores sea cancelada.

La declaración de temeridad de la demanda solo da cuenta de una desconfianza hacia el ejercicio de acciones de clase, pues dicha declaración solo se ha reservado para este procedimiento y no es posible encontrar otro procedimiento en que pueda existir una declaración similar.

De modo que la litigación sea dotada de igualdad, se debe eliminar la declaración de la temeridad de la demanda en contra de las asociaciones de consumidores y que, como cualquier otro procedimiento de los tribunales, sea la condena en costas la sanción que pueda ser impuesta en contra de la asociación, si su demanda fuera totalmente rechazada y no hubiese tenido ningún fundamento plausible para litigar.

V. PARTE ORGÁNICA: LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS INVOLUCRADAS EN LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

A. Sernac

1. Robustecimiento de atribuciones: La necesidad de especialización.

Existe un amplio consenso que el Sernac debiera estar dotado de facultades administrativas fuertes que den solución a las quejas de los ciudadanos. Dicha fue la motivación de la Ley 21.081 que buscaba robustecer las facultades de este servicio público.

Con todo, esta Asociación estima que la orgánica completa del Sernac debe ser revisada para que exista un consenso sobre su diseño. En primer lugar, estimamos que el Sernac debe definir áreas de especialización o desarrollo prioritario, de tal manera que se dedique a determinadas áreas dejando otras para la especialización de las asociaciones. Esto permite que el Sernac centre sus esfuerzos en materias que ha investigado y trabajado y no que actúe en todas las áreas, pues es ilusorio pensar que el servicio tiene la capacidad presupuestaria y humana para enfrentar absolutamente todos los rubros.

Esta Asociación también considera que el diseño institucional debe escoger entre un Servicio Público que tenga la facultad de sancionar o que tenga la representación individual del consumidor. Así, es factible que se opte por un diseño en que el Sernac pueda sancionar en casos individuales, de modo que los consumidores reclamen y sea el órgano administrativo el que pueda resolver el caso, sancionar y obligar al proveedor a cumplir con sus obligaciones.

Pero al mismo tiempo, esta Asociación considera que si se elige un diseño en que el órgano pueda sancionar, aquello implica que el órgano no puede representar a los consumidores ni individual ni colectivamente, pues su posición debe ser imparcial ya que decide una controversia entre consumidores y proveedores. En tal escenario, los consumidores accederían a una solución rápida y eficaz en comparación al actual proceso ante el juzgado de policía local. Lo mismo ocurre con el proceso colectivo, pues no es compatible que el organismo sancione para luego demandar colectivamente, pues al ser un legitimado activo representa un interés claro que pugna con la objetividad necesaria para decidir controversias.

Por su parte, también se puede optar por un diseño de representación individual y colectiva, trasladando la decisión a un tercero imparcial como ocurre en la actualidad. Aquello implica dotar de mayores mecanismos de representación de los

consumidores individuales, como sería dotar al Sernac derechamente de la facultad de representar individualmente a los consumidores. Esta situación permitiría que la función actual del Sernac se mantenga, pues representa el interés del consumidor. Es decir, el Sernac tiene un interés claro, que es el mismo interés del consumidor, toma una posición y busca que tal posición se mantenga.

Cualquiera de las opciones es válida, solo que la declaración de inconstitucionalidad de la ley 21.081 pareciera inclinarse por un diseño en que el Sernac tienda a una mayor representación de los consumidores.

2. La representación individual al Consumidor.

En línea con lo señalado anteriormente, estimamos que una modificación relevante es que el Sernac pueda representar individualmente a los consumidores. Esta postura se encuentra en consonancia con lo que hemos indicado anteriormente, pues el consumidor se encuentra en desventaja frente al proveedor. Actualmente la litigación individual del Sernac se reduce a los juicios de interés general o a hacerse parte en causas individuales iniciadas por consumidores para pujar por el pago de la multa, pero en caso alguno puede extenderse a reclamar la indemnización a favor del consumidor.

La necesidad de una adecuada defensa jurídica para los consumidores exige el día de hoy que el Sernac los pueda representar en los juicios individuales y que también exista un financiamiento para que las asociaciones puedan realizar esta labor.

3. La revisión de contratos de adhesión y el control de cláusulas abusivas.

En relación a la necesaria especialización del órgano administrativo, esta Asociación estima que el Sernac debiera estar premunido de la facultad de revisar contratos de adhesión por mercados relevante y en relación al volumen de atención al público,

de modo que pueda regular las estipulaciones contractuales que son incluidas en los contratos de adhesión.

De esta forma, se postula la necesidad de la creación de un procedimiento administrativo, mediante el cual el Sernac revise el contrato, elimine las cláusulas que considera abusivas, o bien, obligue al proveedor a su adaptación, con la finalidad de disminuir los abusos de parte de los proveedores. Este procedimiento, en todo caso, no puede ser voluntario para el proveedor como ocurre con el actual sello Sernac, sino que debe ser obligatorio y estar premunido de las suficientes facultades para extirpar cláusulas y contenidos del contrato.

B. Juzgados de Policía Local y Juzgados Civiles

Los conflictos jurídicos individuales regidos por la Ley del Consumidor se encuentran sometidos al conocimiento de los Juzgados de Policía Local. De antaño, la crítica por los estudiosos del derecho es que estos Juzgados no son especialistas en materia de consumidor, pues los conflictos que habitualmente conocen se relacionan a temas municipales y de policía. Sin embargo, se debe reconocer que el conocimiento por décadas de materias de consumidor ha creado una expertiz en los Juzgados de Policía Local, quienes se dedican con habitualidad a conocer de estos conflictos.

Si bien, en ocasiones se ha propuesto que el conocimiento de estos conflictos se radique en los Tribunales Civiles, esta Asociación no comparte actualmente dicha postura. Los Tribunales Civiles se encuentran sometidos a una alta carga de trabajo, a la espera aún de una reforma orgánica en el procedimiento y de la exclusión del conocimiento de las causas de cobranza. **Conadecus** sostiene que podría ser deseable el traslado a dichos Tribunales, pero solo en la medida que exista una asistencia jurídica real, efectiva, gratuita y de alto nivel para el consumidor. Solo una reforma integral de esta magnitud podría permitir el traslado de la causa a esta sede.

Sin embargo, ante la incertidumbre de un pronto cambio legislativo y en el escenario actual, **Conadecus** sostiene que es necesario mantener el conocimiento de las causas individuales de consumidor en los Juzgados de Policía Local. Con todo, es necesario proponer ciertas reformas que aseguren un acceso real, efectivo e igualitario a la justicia.

Los Juzgados de Policía Local dependen económicamente de la Municipalidad respectiva, situación que implica dificultades para las municipalidades de menores recursos. **Conadecus** propone que exista una unificación en ciertos aspectos, tales como una tramitación electrónica que permita y mayor acceso a la justicia. Asimismo, en línea con lo propuesto en apartados anteriores, que parte de la multa que se establezca en los casos individuales, tenga un destino municipal relacionado al pago de los costos de estos juicios.

En lo que respecta a los juicios colectivos, la Ley ha simplificados los trámites a los que se encuentra sujeto el procedimiento. Sin embargo, en la actualidad el tiempo de tramitación de los juicios sigue siendo alto. En gran medida se trata de un problema orgánico, relacionado a la alta carga de trabajo con que cuentan los Tribunales Civiles, pues aun cuando una tramitación del juicio en primera instancia tarde 2 años, la dictación de la sentencia puede extenderse años, retrasando la decisión que los consumidores buscan. En este sentido, por tratarse de un problema orgánico, **Conadecus** es de la postura que la reforma al proceso civil es imperiosa, para así dotar de nuevos principios a su tramitación y obtener decisiones eficaces.

C. Fiscalía Nacional Económica y Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

Los organismos ligados a la protección de la Libre Competencia tienen una directa relación con la protección de los consumidores. Un daño al mercado y una afectación

a la libre competencia normalmente implican una afectación a los Derechos de los Consumidores.

La última reforma en la materia permite a los legitimados activos de la Ley del Consumidor demandar la indemnización a favor de los daños ocasionados por un ilícito anticompetitivo ante el mismo Tribunal de la Libre Competencia. Si bien eso se considera un avance, es insuficiente. La larga tramitación de los juicios implica que la respuesta por la indemnización a los consumidores llegue excesivamente tardía. A modo de ejemplo, un caso por infracción al DL 211 puede tardar 5 años en tener una sentencia firme y ejecutoriada incluyendo la tramitación ante la Corte Suprema. Solo ahí los consumidores pueden demandar la indemnización respectiva en un juicio que, probablemente, tomará el mismo tiempo en su tramitación.

Por lo anterior, **Conadecus** propone que la indemnización pueda ser discutida en la misma sede en que se tramita el juicio por infracción al DL 211, de tal manera que exista un conocimiento y fallo conjunto, evitando dilaciones innecesarias que solo retrasan la indemnización del consumidor.

Por otra parte, **Conadecus** considera que las facultades exclusivas del Fiscal Nacional Económico deben estar sujetas a control judicial, de modo que legitimados activos o terceros con intereses legítimos puedan impugnar decisiones o someterlas a control por los Tribunales para así, de ser necesario, forzar el conocimiento de conflictos jurídicos en que el Fiscal decide no perseverar, o bien, decisiones que actualmente carecen de impugnación como la autorización de una fusión.

También proponemos, siguiendo la legislación comparada e implementada en otros países para controlar la posición dominante y los oligopolios, regular las cuotas máximas de participación de mercados, estableciendo como cuota máxima 15% la participación de mercado. Esta medida permite mayor competencia en los

mercados, potenciando las alternativas para los consumidores y otorgando precios más bajos.

En un línea similar, establecemos como propuesta que se pueda optar en mercados oligopólicos y especialmente aquellos que tienen infraestructura para prestar servicios, por una apertura para el uso de terceros que no tienen infraestructura y presten servicios finales a los consumidores, regulando las tarifas de pasada y servicios, implementar la obligación de entregar facilidades y ofertas mayoristas competitivas.