

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

APRUEBA CIRCULAR INTERPRETATIVA SOBRE EL INTERÉS GENERAL DE LOS CONSUMIDORES Y SU EJERCICIO EN SEDE JUDICIAL

RESOLUCIÓN EXENTA N° 00932

SANTIAGO, 22 NOV 2019

VISTO: Lo dispuesto en el DFL N° 1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fijó texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el DFL N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo; la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores; la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; el Decreto Supremo N° 90 de 2018, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que nombra a don Lucas Del Villar Montt en el cargo de Director Nacional del Servicio Nacional del Consumidor; y la Resolución N° 7 de 2019 de la Contraloría General de la República.

CONSIDERANDO:

1.- Que, el Servicio Nacional del Consumidor, en adelante también "SERNAC" o "Servicio", es un servicio público descentralizado, dotado de patrimonio y personalidad jurídica propia, que tiene por función velar por el cumplimiento de las disposiciones de la ley N° 19.496 y demás normas que digan relación con el consumidor, difundir los derechos y deberes del consumidor y realizar acciones de información y educación del consumidor.

2.- Que, la ley N° 21.081 incorporó al artículo 58 de la ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de Consumidores, entre otras, la función del SERNAC de interpretar administrativamente la normativa de protección de los derechos de los consumidores.

3.- Que, en efecto, es una necesidad del Servicio determinar el sentido y alcance de materias sobre protección de los derechos de los consumidores, entre ellas, la noción de interés general de los consumidores y su desarrollo jurisprudencial.

4.- Que, por disponerlo así el artículo 3° de la ley N°19.880, las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos, es decir las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.

5.- Las facultades que le confiere la Ley al Director Nacional del SERNAC.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

RESUELVO:

1. APRUEBA DOCUMENTO. Apruébase el documento denominado "Circular Interpretativa sobre el interés general de los consumidores y su ejercicio en sede judicial", que forma parte integrante de este acto administrativo y cuyo texto se transcribe a continuación.

CIRCULAR INTERPRETATIVA SOBRE EL INTERÉS GENERAL DE LOS CONSUMIDORES Y SU EJERCICIO EN SEDE JUDICIAL

El artículo 58 inciso 1° 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 2° 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 organismos o instancias jurisdiccionales respectivas".

Este Servicio ha decidido dictar este acto administrativo que interpreta dicha acción, su concepto y principales características, a la luz de los principales criterios jurisprudenciales; y junto con ello, exponer los aspectos procedimentales más relevantes de estas denuncias.

1. Concepto y características del interés general de los consumidores

SERNAC, desde el año 1997, ha denunciado en forma permanente ante los Juzgados de Policía Local para la defensa del interés general de los consumidores. En virtud de aquello y a modo de ejemplo, entre los años 2015 y 2019, SERNAC se ha hecho parte y denunciado en más de 4.500 (cuatro mil quinientas) causas, por intereses generales de los consumidores, acciones judiciales que fueron distintas a las demandas colectivas que interpuso este Servicio.

En virtud del ejercicio de las acciones de interés general ante los Juzgados de Policía Local se consolidaron numerosas doctrinas de relevancia jurídica y económica en materia de protección de los Derechos de los Consumidores, tales como:

- a. Responsabilidad infraccional y civil de los proveedores por robo en estacionamientos gratuitos;
- b. Información de precios;
- c. Principio de autosuficiencia de cada soporte publicitario;
- d. Principio de supletoriedad de la LPDC a mercados regulados por legislación especial (plena aplicación de la LPDC a la actividad bancaria, sanitaria, eléctrica, etc.)

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

Por otro lado, son numerosas las materias que grafican con claridad la importancia de la acción de interés general para éste Servicio. Así, por ejemplo, existen materias que requieren de una tramitación y consecuente obtención de un resultado expedito o, que no tienen un sujeto pasivo claramente identificable:

- a. Incumplimientos al deber de información que pesa sobre los proveedores de los productos peligrosos
- b. Incumplimientos al deber de informar y comercializar créditos universales que pesa sobre las instituciones financieras, de acuerdo a norma expresa en tal sentido.
- c. Incumplimiento del deber de informar bases y plazo de las promociones u ofertas.
- d. Existencia de productos o bienes peligrosos o eventualmente peligrosos para la salud de la población
- e. Publicidad engañosa

En las líneas que siguen se describe el concepto de interés general de los consumidores y sus características distintivas.

1.1. El interés general y su carácter autónomo

La LPDC reconoce en sus distintas disposiciones cuatro tipos de intereses que permiten accionar en representación de los consumidores.

El artículo 50 de la LPDC define y distingue tres tipos de intereses, a saber, los individuales, colectivos y difusos. En efecto, la citada disposición señala que: "El ejercicio de las acciones puede efectuarse tanto a título individual como en beneficio del interés colectivo o difuso de los consumidores. Se considerarán de interés individual las denuncias o acciones que se promueven exclusivamente en defensa de los derechos del consumidor afectado. Se considerarán de interés colectivo las acciones que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores, ligados con un proveedor por un vínculo contractual. Son de interés difuso las acciones que se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus derechos".

Junto con ello, el artículo 58 inciso 2º letra g) de la ley incorpora un cuarto tipo de interés, distinto de los anteriores: el "interés general de los consumidores". Desde el punto de vista de este Servicio, se trata de una acción distinta y la jurisprudencia a lo largo de los años se ha encargado de reconocerla y explicarla.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

Así, se ha entendido como "aquel interés de la sociedad política"¹; como sinónimo de "interés público"² o "bien común"³, estableciéndose como fin del

¹ La Corte de Apelaciones de Santiago tuvo la oportunidad de manifestarse en SERNAC con Inversiones y Tarjetas S.A, Rol 1523-2014, de 30 de enero de 2015, al sentenciar: "Que, cabe dejar sentado que el artículo 58 de la Ley N°19.496 emplea la expresión 'intereses generales de los consumidores' en una acepción más amplia que la del 'interés colectivo o difuso' que menciona el artículo 50 de la misma ley, toda vez que por tal interés general, se entiende el interés de la sociedad política, utilizada generalmente como sinónimo de interés público o bien común, establecido además como fin del Estado y de sus órganos en el artículo 1° de la Constitución Política de la República, y que aquí se particulariza en un aspecto del mismo, a saber, los consumidores en sentido genérico, y no como un grupo, específico e individualizado de los mismos, de donde cabe descartar la circunstancia de supuesta falta de legitimación para el ejercicio de la presente acción derivada de la circunstancia de haberse constatado la afectación de una sola persona, pues ello en nada afecta la consideración efectuada en cuanto a lo que ha de entenderse por interés general, dado que el mismo engloba a la sociedad toda, considerada como potencial consumidora desde la perspectiva de la ley del ramo, y por ende, como posible de verse afectada en sus intereses, de donde se colige que el citado servicio debe intervenir en tales casos por mandato del señalado artículo 58 letra g)" (considerando noveno). En el mismo sentido, Corte de Apelaciones de Santiago en Servicio Nacional del Consumidor con A3D Chile S.A. Rol 1047-2015 de 14 de diciembre de 2016 y; Corte de Apelaciones de Santiago, en Sergio Vásquez López con Inversiones y Tarjetas SA, Rol 92-2012 de 30 de julio de 2012; entre otros.

² Corte de Apelaciones de Santiago, SERNAC con Comercial Eccsa, Rol 577-2015, de 1 de agosto de 2016 señala: "Que, en efecto, estos sentenciadores consideran que la denuncia efectuada ante el órgano jurisdiccional cumple los presupuestos del artículo citado en el considerando precedente, puesto que la conducta del denunciado afecta los intereses generales de los consumidores, con independencia si el hecho que la sustenta compromete a uno o varios individuos, toda vez que en este concepto se entiende comprendido el interés de la sociedad política, utilizándose generalmente como sinónimo de interés público o bien común, establecido, además, como fin del Estado, de sus órganos, en el artículo 1° de la Constitución Política de la República, y que en la ley de protección al consumidor se manifiesta en uno de sus aspectos, como es el caso de los consumidores en sentido genérico. Vale decir, es un concepto que engloba o comprende a la sociedad toda, considerada como consumidora, desde la perspectiva de la Ley N° 19.496, y lo que es menester realizar en su resguardo, exista o no acción de uno o más particulares, en la que el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) debe intervenir por mandato del artículo 58 letra g) de la citada ley, motivo por el cual la apelación del referido servicio será acogida, puesto que sí cuenta con legitimación activa" (considerando sexto). En el mismo sentido juzgao: "Que, la defensa del interés general, no conlleva avalar derechos subjetivos, como sí ocurre con las acciones de interés colectivo o difuso, que pueden significar el pago de indemnizaciones a los consumidores. El interés general únicamente avala intereses públicos, que en el caso del artículo 58 letra g) se expresa en el ejercicio de la actividad de policía administrativa que le cabe al Sernac, entendida ésta como el medio por el cual se manifiesta el poder público de la administración de una forma coercitiva, a través del Estado; limitando los derechos y libertades en beneficio de los consumidores. La expresión en estudio, según el profesor Fernández Fredes, establece el cometido institucional, el cual debe informar toda la labor del Servicio, y que se le otorga con el objeto de tutelar el interés general de toda la sociedad. Lo que además se encuentra conteste con la doctrina administrativa, conforme a la cual 'el servicio público se caracteriza por tener la finalidad de atender la satisfacción de una necesidad de interés público, aquellos servicios vitales para el desarrollo de la vida en sociedad y cuya garantía asume el Estado por razones de solidaridad social y porque su satisfacción se logra mejor entendiéndolos de manera conjunta' (Fernández Fredes, Francisco: Manual de Derecho Chileno de Protección al Consumidor, Editorial Lexis Nexis, Santiago, 2003, pp.85 y 86). Que en atención a lo que se viene señalando esta Corte estima que el Sernac está legalmente habilitado para denunciar, el amparo de la letra g) del artículo 58 de la Ley N° 19.496, los incumplimientos de la misma ley ante los juzgados de Policía Local y de hacerse parte en las causas respectivas, invocando el interés general de los consumidores; por cuanto los hechos constitutivos de la denuncia, esto es, la negativa por parte del proveedor a cumplir una oferta efectuada por a través de medios de prensa escrita, por parte del proveedor Citroen Chile Sac" (considerandos séptimo y octavo); SERNAC con Citroen Chile S.A. Rol 1529-2014, de 30 de enero de 2015.

³ La Corte de Apelaciones de Santiago, en la causa Servicio Nacional del Consumidor con CAR S.A, rol 1403-2014, de 5 de enero de 2014, sentenció: "Que, cabe precisar, además, que el artículo 58 de la Ley N°19.496 emplea la expresión 'intereses generales de los consumidores', en una acepción más amplia que la de 'interés colectivo o difuso' que menciona el artículo 50 de la misma ley, toda vez que por interés general se entiende el de la sociedad política, utilizándose generalmente como sinónimo de interés público o bien común, establecido además como fin del Estado y de sus órganos en el artículo 1° de la Constitución Política de la República, y que aquí se particulariza en un aspecto del mismo como es el caso de los consumidores en sentido genérico, y no como un grupo específico de los mismos" (considerando séptimo); en el mismo sentido, Corte

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

Estado y de sus órganos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de la República; o que engloba a la "sociedad toda"⁴, considerada como consumidora desde la perspectiva de la Ley N°19.496.

Desde ya, puede afirmarse que la noción de interés general debe comprenderse en un sentido más amplio que los intereses colectivos o difusos que menciona el artículo 50 de la misma ley.

Los conceptos entregados por la jurisprudencia son amplios y reconocen la principal función de este Servicio, esto es: "velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y demás normas que digan relación con el consumidor".

De allí que el objeto de esta acción sea perseguir infracciones que, más allá de los hechos concretos que motivan la denuncia, puedan afectar, en abstracto, a los intereses de la sociedad toda en cuanto en tanto consumidores.

En este orden de ideas, una misma conducta infractora puede dar lugar a una acción de interés individual, cuyo legitimado será el consumidor afectado. O bien, a una acción de interés general, cuya legitimación pertenecerá sólo al SERNAC. Incluso, a una acción por afectación del interés colectivo o del interés difuso, de amplia legitimidad. Cada una de estas acciones persigue una finalidad distinta y, por tanto, el Servicio optará, de acuerdo al ejercicio de sus facultades discrecionales y según criterios objetivos de priorización, por aquella que proporcione una mejor protección para los consumidores afectados⁵.

De esta manera, a través de la interposición de una acción (denuncia) de interés general, el SERNAC persigue la corrección expedita de una conducta que infringe los derechos de los consumidores, junto con sancionar al proveedor.

Incluso, dada la importancia de la acción de interés general, la LPDC faculta a este Servicio para hacerse parte en los procesos individuales cuando afecten el interés general, conforme al criterio de masividad potencial que se explicará en las líneas que siguen.

1.2. Sobre las características distintivas de esta acción

En este acápite se examinarán aquellos elementos o características distintivas de la acción de interés general que derivan de la aplicación sistemática de la normativa contenida en la LPDC y las normas procesales de los juzgados de policía local, y se dará cuenta cómo estos criterios son consistentes con la

de Apelaciones de Santiago, en la sentencia SERNAC con CMR Falabella, Rol 1867-2013, de 3 de abril de 2014.

⁴ Ver notas anteriores.

⁵ En ciertas ocasiones puede confluir el interés individual con el interés general. Por ejemplo en Servicio Nacional del Consumidor con Laboratorio Hormona Lab Ltda, Rol 67 - 2013, de 20 de agosto de 2013 se dictaminó que: "Y esto porque el resultado de un test de embarazo que se determine haya sido equivocado, que es lo que se denuncia, no involucra el solo interés de la persona que se realizó ese examen -más allá de si perseveró o no en accionar en el juicio- afecta en realidad los intereses generales de los consumidores, como quiera que se trata -como ya ha dicho esta Corte- de acciones de cesación definidas como las que se encaminan a lograr que no se siga realizando una determinada actividad (Rol N °2234-2011). No se trata, pues, de intereses que concretamente pertenezcan a un grupo de consumidores, sino de intereses que por su naturaleza asoman más allá de lo propiamente individual, o como lo ha dicho otra sentencia de esta Corte de Apelaciones (Rol N ° 1244-2012), la expresión 'intereses generales de los consumidores' que emplea el artículo 58 de la Ley N ° 19.496 es más amplia que el concepto de 'interés colectivo o difuso' del artículo 50 ya que es un concepto como el de interés público o de bien común. Se ha dicho también que es un concepto puramente cualitativo (misma sentencia y sentencia de policía local N° 92-2012 de la Corte de Temuco). Existe un deber de prevención general, a juicio de estos sentenciadores, que no es posible soslayar y eso sin duda da plena legitimidad a la acción deducida en autos por el Servicio.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

jurisprudencia que este Servicio ha sistematizado, en la cual se aborda la interposición de la acción por afectación del interés general de los consumidores.

Así, del análisis las sentencias estudiadas, se ha llegado a la conclusión que la jurisprudencia considera dos presupuestos para la interposición de esta acción, los que operan indistinta o conjuntamente. Primero, que afecten o puedan afectar a una universalidad de consumidores (masividad potencial). Y, segundo, que las infracciones se cometan afectando al deber profesionalidad (habitualidad).

Si bien estos criterios se encuentran separados en la jurisprudencia, existen sentencias que los han recogido conjuntamente, como el caso de la Corte de Apelaciones de Santiago, en el juicio caratulado SERNAC con Scotiabank Chile que establecía: "Que resalta la precisión del concepto de Interés General, esto es, *el interés público que pretende resguardar los intereses de un colectivo mayor*; así, aflora el contexto de una condición traducida en la *masividad*, léase también de generalidad del hecho denunciado y, además, de *habitualidad* en términos de constatar cierta cantidad de consumidores que se encuentran afectados *sobre la base de un igual actuar por otras empresas que afecte a un número mayor de consumidores*" (considerando segundo, énfasis añadido)⁶.

1.2.1. Que afecte o pueda afectar a un grupo de consumidores (Masividad potencial)

El interés general de los consumidores se afecta cuando los hechos perjudican o son susceptibles de afectar a un grupo de consumidores.

La jurisprudencia es mayoritaria en este sentido. Así, la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, Rol 27-2018 que señala que por interés general de los consumidores: "... deben entenderse aquellas referidas a hechos que, o bien *afecten efectivamente un grupo significativo de consumidores* o usuarios, en la venta de un bien y/o en la prestación de servicios, o bien que, aun cuando afecten en concreto y en particular a una sola persona, como en el caso de autos, *sean susceptibles de afectar a la generalidad de los consumidores* o usuarios, principalmente dada la frecuencia con que ciertos hechos o actos se presenten o puedan presentarse en la práctica del comercio o relación de consumo determinada" (considerando cuarto, énfasis añadido).

A mayor abundamiento, el concepto de interés general de los consumidores no es sólo cuantitativo, sino que cualitativo, porque dice relación con la protección de los consumidores en cuanto grupo abstracto de sujetos afectados o que se pueda afectar por la vulneración del marco regulatorio existente.

Por eso, para determinar si existe un interés general debe realizarse un juicio abstracto de los hechos. Lo anterior es importante, porque este Servicio considera que no existe una exigencia de probar el número de consumidores reclamantes. En este sentido, se valora el fallo SERNAC con Promotora CMR Falabella, que determinó que un requisito de tales características "resulta contraria al espíritu de la norma"⁷. En este sentido, la Corte de Apelaciones de Concepción consideró que: "los intereses generales de los consumidores deben entenderse aquellas referidas a hechos que, o bien afecten efectivamente a un grupo significativo de consumidores o usuarios, o bien que, *aun cuando afecten en concreto y en particular a una sola persona, sean susceptibles de afectar a la*

⁶ Corte de Apelaciones de Santiago, SERNAC con Scotiabank Chile, Rol 652-2017, de 16 de marzo de 2018.

⁷ Corte de Apelaciones de Santiago, SERNAC con Promotora CMR Falabella, Rol 809-2017, de 15 de febrero 2018.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

generalidad de los consumidores o usuarios; por lo que los intereses generales de los consumidores pueden afectar en un juicio en concreto a una sola persona consumidora o a un grupo de personas o consumidores; y por ello el SERNAC puede iniciar acciones tanto de causas individuales o colectivas, pues el interés general protege a toda la sociedad” (considerando cuarto, énfasis añadido)⁸. De ahí que lo importante sea la afectación a varios consumidores o incluso a un solo interés individual, pero éste debe ser susceptible de afectar a la generalidad de los amparados por la LPDC.

De este modo, este Servicio interpreta que el interés general de los consumidores es aquel que concierne a la “sociedad toda”, el cual puede verse comprometido a través de un caso particular o general. En otros términos, el interés general no es un concepto meramente aritmético configurado por la suma de los intereses individuales de la ciudadanía; más bien su titular es la “colectividad toda”. Junto con ello, se aprecia que se trata de un juicio hipotético, es decir, de un análisis abstracto de una conducta y *de su potencialidad de afectar no sólo a quien recurre a tribunales de forma personal*, sino que, además, a una generalidad de consumidores.

Por otra parte, toda infracción a cualquier disposición o norma de la LPDC puede dar lugar a un juicio por afectación del interés general de los consumidores. En efecto, todos los deberes de los proveedores establecidos en la LPDC son de interés general, porque todas ellas se ponen en el supuesto de la masividad potencial. En todas las disposiciones de la ley se establecen regulaciones genéricas para los proveedores de bienes y servicios, con una finalidad de bien común pensando en la sociedad toda, por lo que la vulneración de cualquiera de sus preceptos, importa un atentado en contra del interés general, cuyo titular es el Estado, representado en este caso, por el SERNAC.

En definitiva, la masividad potencial no se relaciona con el número de consumidores afectados, sino con un juicio abstracto e hipotético que concierne a la sociedad toda; asimismo cualquier infracción puede dar lugar a la interposición de un juicio por afectación del interés general de los consumidores.

Dicho eso, corresponde examinar la infracción al deber de profesionalidad.

1.2.2. Infracción al deber de profesionalidad (Habitualidad)

La habitualidad ha sido entendida como una reiteración de hechos en el tiempo o, como parte de una política frecuente del proveedor.

Esto quiere decir que la infracción no ocurre por una causa puntual, sino que, por decisiones o negligencias reiteradas o frecuentes del proveedor, que trascienden el margen de lo tolerable en el derecho.

Así, por ejemplo, el Tercer Juzgado de Policía Local de Santiago sentenció que: “la condición de habitualidad, se refiere a la circunstancia que el hecho *no es una mera casualidad puntual en el obrar del proveedor*, sino que obedece a una política específica aplicada por el proveedor, en forma reiterada en el tiempo” (considerando décimo noveno, énfasis añadido)⁹.

⁸ Corte de Apelaciones de Concepción, SERNAC con ChileExpress. Rol 81-2018, de 07 septiembre de 2018. En el mismo sentido, ver roles 44-2018, 79-2017, 173-2018, 77-2018.

⁹ 3° Juzgado de Policía Local, en SERNAC con ABCDIN, Rol 9.387-2018, de 10 de octubre de 2018. En el mismo sentido: Corte de Apelaciones de Iquique, en SERNAC con Hiper Lider, Rol 51-2018, de 22 de octubre de 2018; Corte de Apelaciones de Santiago, en SERNAC con Soprole, Rol 27-2018, de 27 de agosto de 2018.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

Entonces, la jurisprudencia ha entendido que la comisión de una infracción mediante un hecho aislado no es susceptible de afectar el interés general de los consumidores.

Estudiando las decisiones judiciales, se verifica que la habitualidad o generalidad de la conducta hace alusión a un juicio en abstracto que permite diferenciar un hecho aislado (que sólo afecta el interés individual del consumidor afectado) de una posible práctica constante y reiterada por parte del denunciado, que afectaría no sólo al consumidor, sino que potencialmente puede afectar los intereses de otros; y, así de forma consecencial, al interés general de los consumidores.

En este sentido, el SERNAC considera que se infringe el interés general de los consumidores cuando se falta al deber de profesionalidad.

Este deber, como se ha descrito en otras Circulares Interpretativas¹⁰, constituye una regla fundamental del derecho del consumidor, en virtud de la cual todo proveedor debe actuar con una diligencia especial, por su rol de experto (profesional) y conocedor de los procesos que realiza.

De este modo, quien actúa contrario a este deber de profesionalidad, no ejerce acciones de manera aislada o como un hecho puntual. Por el contrario, lo hace por la ausencia de mecanismos o protocolos que le hubiesen permitido evitar dicha infracción o incluso evitar posibles infracciones futuras a la ley.

En consecuencia, la infracción al deber de profesionalidad se configura como un elemento esencial para determinar la posible afectación a la comunidad y, por tanto, al interés general de los consumidores que deben conocer y resolver los distintos juzgados de policía local del país.

Para finalizar, corresponde pronunciarse sobre los aspectos procesales más relevantes de esta acción.

2. Aspectos procesales más relevantes

Para efectos de esta Circular, interesa examinar la legitimación, el tribunal competente y el procedimiento aplicable para la tramitación de los juicios por afectación del interés general de los consumidores.

2.1. La legitimación exclusiva del SERNAC

La misión y función del Servicio se describen, entre otras normas, en el artículo 58 inciso 2º letra g) que establece: "El Servicio Nacional del Consumidor deberá velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y demás normas que digan relación con el consumidor, difundir los derechos y deberes del consumidor y realizar acciones de información y educación del consumidor.- Corresponderán especialmente al Servicio Nacional del Consumidor las siguientes funciones: g) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores y 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. 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

¹⁰ Circular Interpretativa sobre buenas prácticas en comercio electrónico, disponible en: https://www.sernac.cl/portal/618/articles-9195_archivo_01.pdf.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

atribución del Servicio Nacional del Consumidor de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivas y de hacerse parte en las causas en que estén afectados los intereses generales de los consumidores, según los procedimientos que fijan las normas generales o los que se señalen en esas leyes especiales”.

Del análisis armónico de los artículos 58 inciso 2º letra g) y 50 de la Ley Nº 19.496 fluye que la función esencial del SERNAC es velar por la protección de los intereses generales de los consumidores contando con la habilitación procesal para ejercer las acciones que el legislador ha puesto bajo su amparo.

Por eso, la atribución de legitimación del SERNAC significa que, el Estado, a través de este servicio público, asume como propio el interés de la pretensión de tutela jurisdiccional en representación de los intereses que la propia ley señala como tutelables, a través de las diversas vías procesales que indica, con independencia que no sea titular de la relación de derecho material o de la relación jurídica sustancial (goza, entonces, de una legitimación exclusiva).

De esta manera, en virtud de la función establecida en la normativa citada, se deriva la legitimación activa del SERNAC, tanto para denunciar una infracción a la LPDC, como para hacerse parte en los procesos en que se vean afectados los intereses generales de los consumidores ante los Juzgados de Policía Local.

Afirmar lo contrario, esto es, que el Servicio no tiene legitimación activa para denunciar las infracciones a la LPDC o que sólo pueda intervenir en los procesos iniciados por un consumidor, equivaldría a desnaturalizar la función esencial o inherente que la ley asigna e incluso incumplir el deber legal de denunciar las infracciones a la LPDC. Así, se ha reconocido en SERNAC con Banco Santander, fallo en el cual se señaló: “Que, conforme se viene refiriendo, *al SERNAC le asiste como función esencial el velar por la protección de los ‘intereses generales de los consumidores’, y dentro de este entendido es menester que cuente con la habilitación procesal para ejercer las acciones que el legislador ha puesto bajo su amparo.* El interpretarlo de modo diverso – y en un sentido restringido – significaría que en la práctica el SERNAC carecería de las herramientas necesarias para cumplir de la debida forma con la función que la ley le ha entregado, no habiendo sido ésta la intención que el legislador tuvo en cuenta para establecer una legislación protectora y cautelar de los derechos de los consumidores” (considerando quinto, énfasis añadido)¹¹.

El criterio antes expuesto ha sido reconocido por la mayoría de las sentencias de nuestros tribunales. En efecto, las Cortes de Apelaciones del país han reconocido expresamente el derecho y deber del Servicio, tanto para hacerse parte de las denuncias realizadas por el consumidor, como para denunciar de forma autónoma aquellas conductas que vulneren los intereses generales de los consumidores. Así, la Corte de Apelaciones de San Miguel señaló lo siguiente: “cuando el artículo 58 de la ley Nº 19.496 refiere que al Servicio le asiste *el derecho a hacerse parte en aquellas causas que comprometan los intereses generales de los consumidores,* se entiende que, no habiendo denuncia previa y a falta de un juicio, sea el Servicio en uso de la facultad privativa y protectora que la ley le confiere quien ejerza directamente las acciones tendientes a proteger los derechos e intereses de los consumidores, no pudiendo el juez competente, como lo es el de Policía Local, excusarse del conocimiento del asunto, conforme lo ordena la legislación adjetiva civil” (considerando séptimo, énfasis agregado)¹². Conforme a dicho razonamiento, la intervención del Servicio Nacional del Consumidor, mediante la acción de interés general, tiene por objeto

¹¹ Corte de Apelaciones de Santiago, en Servicio Nacional del Consumidor con Banco Santander Banefe, Rol 1715-2012, de 10 de julio de 2013.

¹² Corte de Apelaciones de San Miguel, en SERNAC con Hipermercados Tottus, Rol 1135-2012, de 09 de enero de 2013.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

proteger los derechos e intereses de los consumidores y, por tanto, son competentes los Juzgados de Policía Local, sin posibilidad de excusarse del conocimiento del asunto en cuestión.

Por su parte, la Corte de Apelaciones de Santiago señaló: "Que, cuando el artículo 58 de la Ley N° 19.496 refiere que al SERNAC le asiste el derecho a hacerse parte en aquellas causas que comprometan los intereses generales de los consumidores, siendo esto lo que el juez del grado tuvo en consideración para negar lugar a la denuncia, no habiendo una denuncia previa a la cual pudiera el SERNAC adicionarse, *nada impide que a falta de un juicio, sea el SERNAC en uso de la facultad privativa y protectora que la ley le confiere, quien ejerza directamente las acciones tendientes a proteger los derechos e intereses de los consumidores*, no pudiendo el juez competente, como lo es el de Policía Local, excusarse del conocimiento del asunto, conforme lo ordena el principio de inexcusabilidad, consagrado constitucionalmente" (considerando duodécimo, énfasis agregado)¹³. Así, refuerza la idea que el Servicio tiene la facultad privativa, protectora y discrecional que la ley le confiere, para denunciar, aun sin la presencia de una denuncia previa de algún consumidor afectado.

Por último, la citada Corte en SERNAC con Aerovías del Continente Americano reconoce que la principal herramienta del SERNAC para velar por el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, es mediante la interposición de denuncias: "Que, conforme se viene reseñando, al SERNAC le asiste como función esencial el velar por la protección de los 'intereses generales de los consumidores', y en este entendido es menester que cuente con la habilitación procesal para ejercer las acciones que el legislador ha puesto bajo su amparo.- El interpretarlo de modo diverso -en un sentido restringido- significaría que en la práctica este organismo carecería de las herramientas necesarias para cumplir de la debida forma con la función que la ley le ha entregado, no habiendo sido ésta la intención que el legislador tuvo en cuenta para establecer una legislación protectora y cautelar de los derechos de los consumidores"(considerando sexto)¹⁴.

Conforme las sentencias citadas, la facultad de velar por el interés general es parte de la función esencial del Servicio y opera como una herramienta necesaria para la adecuada protección de los derechos de los consumidores.

Para finalizar, sólo resta referirse al tribunal competente y el procedimiento aplicable.

2.2. Tribunal competente y procedimiento aplicable para la tramitación de la acción por interés general

Luego de la modificación introducida por la Ley N° 21.081, el título IV de la LPDC se dividió en cuatro párrafos. El párrafo primero intitulado "normas generales"

¹³ Corte de Apelaciones de Santiago, en SERNAC con Hites, Rol 1245-2012, de 16 de abril de 2013.

¹⁴ Corte de Apelaciones de Santiago, en SERNAC con Aerovías del Continente Americano, Rol 1672-2017, de 1 de agosto de 2018. Misma idea ha sido señalada previamente por la Contraloría General de la República: "en virtud de lo preceptuado en la letra g) del artículo 58 de la Ley N° 19.496, está dotado de atribuciones para denunciar los posibles incumplimientos de las normas que protegen a los consumidores ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivas y de hacerse parte en las causas que estén afectando los intereses de los consumidores, según los procedimientos que fijan las normas generales o los que se señalen en leyes especiales, de lo cual se desprende que el SERNAC tiene la facultad discrecional, entendida ésta como la voluntad de elección de la administración, dentro del marco legal y en su ámbito de competencia, de llevar a cabo tales actuaciones cuando la situación lo amerite". Dictamen N° 50.183 de 7 de noviembre de 2007.

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

(artículos 50 al 50 G); el párrafo segundo denominado "Del procedimiento ante los Juzgados de Policía Local" (artículos 50 H e I); el párrafo tercero que trata "Del procedimiento especial para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores" (artículos 51 al 54 G); y el párrafo cuarto titulado "Del procedimiento voluntario para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores" (artículos 54 H al 54 S). Nos interesan, para estos efectos, los artículos 50 A, 50 H y 50 I de la ley.

Lo primero que debemos señalar es que de acuerdo con la historia de la Ley N° 21.081, cuando el Ejecutivo presentó el proyecto de Ley de modificación de la Ley 19.496, el artículo 50 A se refería a las denuncias que hicieran los consumidores al SERNAC ante la Dirección Regional del Servicio. Luego, el Senado modificó la norma permitiendo que las denuncias pudieran efectuarse, a elección del consumidor, ante el Servicio o ante el Juzgado de Policía Local. Finalmente, la norma no prosperó porque fue declarada en parte inconstitucional y quedó de acuerdo al tenor literal ya expresado.

Ahora bien, como se sabe, existen en la actualidad tres normas que remiten competencia a los Juzgados de Policía Local. En efecto, en virtud de los artículos 50 A, 50 H y 50 I, los Juzgados de Policía Local son competentes para conocer de las denuncias que los consumidores efectúen en beneficio del interés individual, de la acción ejercida a título individual para obtener la indemnización de perjuicios y de la acción para perseguir la responsabilidad contravencional.

Así, el artículo 50 A, en el inciso 2°, establece que la regla general para conocer de las acciones que derivan de esta ley son los Jueces de Policía Local y excluye de la competencia de dichos Juzgados "... las acciones mencionadas en la letra b) del artículo 2 bis, emanadas de esta ley o de leyes especiales, incluidas las acciones de interés colectivo o difuso derivadas de los artículos 16, 16 A y 16 B de la presente ley, en que serán competentes los tribunales ordinarios de justicia, de acuerdo a las reglas generales". En otras palabras, las materias que se mencionan y que se excluyen en el inciso citado, son aquellas que serán conocidas por los Juzgados de Letras en lo Civil, por lo que, los tribunales competentes para conocer de la mayoría de las causas de naturaleza de consumo, inclusive las acciones de interés general, son los Juzgados de Policía Local.

En ese mismo sentido, el artículo 50 I de la LPDC, establece expresamente que cuando el consumidor persiga la responsabilidad contravencional será competente el Juez de Policía Local que corresponde. Así, si el tribunal competente para conocer de la responsabilidad contravencional que impetra un consumidor contra un proveedor es el juez de Policía Local, debe aplicarse la misma disposición cuando quien impetra la misma tutela jurisdiccional sea el SERNAC, ejerciendo la acción de interés general de los consumidores, con el objeto que se imponga una multa al proveedor que contravino la normativa de naturaleza de consumo.

Por su parte, el artículo 58 inciso 2° letra g) alude de manera indiscutible que el SERNAC puede denunciar o 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 señalan en leyes especiales". Por tanto, teniendo en cuenta que las normas citadas se encuentran dentro de los párrafos primero y segundo del título IV de la referida ley, es decir, dentro de las "Normas Generales" y dentro del párrafo correspondiente al "Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local", no cabe duda que el tribunal competente es el Juez de Policía Local porque el procedimiento común u ordinario para conocer de estos conflictos es el contenido en las normas generales.

De la lectura de los tres artículos reseñados no cabe duda que las denuncias o acciones, ya sea que se busque una indemnización de perjuicios o la

Servicio Nacional del Consumidor

Ministerio de Economía,
Fomento y Turismo

responsabilidad contravencional, corresponderán al Juez de Policía Local competente de acuerdo a los criterios de atribución de competencia relativa que las mismas normas indican.

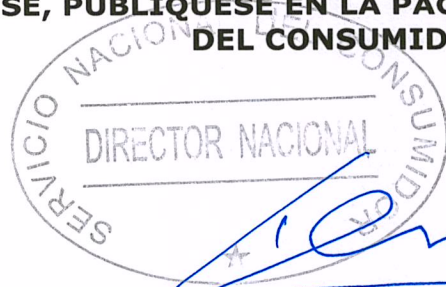
Por eso, el tribunal competente para conocer las acciones de interés general impetrada por el Servicio es el Juzgado de Policía Local, en virtud de lo establecido en el párrafo 1° del título IV de la LPDC. A su vez, el procedimiento establecido en el párrafo 2° del título IV de la LPDC resulta aplicable para la tramitación de dichas acciones. En lo no previsto por el procedimiento establecido en el referido párrafo, se estará a lo dispuesto en las leyes 18.287 y 15.231 y, en subsidio, a lo establecido en las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil, según lo señala expresamente el artículo 50 B de la LPDC. Así, para la determinación de la competencia relativa de las acciones de interés general, como la LPDC no lo contempla, se aplicarán las leyes 18.287 y 15.231, en las cuales se establecen las normas generales para los procedimientos seguidos ante los Juzgados de Policía Local, donde el tribunal competente será aquel en que se cometió la infracción.

2. ACCESIBILIDAD. El texto original de la "Circular Interpretativa sobre el interés general de los consumidores y su ejercicio en sede judicial" será archivado en la Oficina de Partes del Servicio Nacional del Consumidor y estará disponible al público en su página web.

3. ENTRADA EN VIGENCIA. La presente resolución exenta entrará en vigencia desde la publicación de este acto administrativo, en la página web del SERNAC.

4. REVOCACIÓN. De conformidad a lo previsto en el artículo 61 de la Ley N° 19.880 y en consideración a las circunstancias de oportunidad, mérito y conveniencia expuestos en este acto administrativo, déjase sin efecto - a partir de la entrada en vigencia de este acto, cualquier guía anterior sobre la misma materia.

ANÓTESE, PUBLÍQUESE EN LA PAGINA WEB DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR Y ARCHÍVESE.



LUCAS DEL VILLAR MONTT
DIRECTOR NACIONAL
SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR