

La facultad del Servicio Nacional del Consumidor para denunciar infracciones a la Ley Nº 19.496 (Corte de Apelaciones de Santiago)

*Comentario de Erika Marlene Isler Soto**

1. TEXTO COMPLETO**

Santiago, diez de julio de dos mil trece.

A fojas 140: téngase presente.

VISTOS:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de sus considerandos décimo y décimo cuarto los cuales se eliminan.

Y se tiene en su lugar y además presente:

1º) Que el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) deduce recurso de apelación en contra de lo resuelto por el juez del grado, en cuanto este último resolvió que no existiendo denunciante particular, el SERNAC como denunciante carece de facultades legales para accionar conforme al artículo 58 letra g) de la Ley Nº 19.496 en contra de Banco Santander Banefe, sin perjuicio de que el hecho denunciado no afecta los intereses generales de los consumidores, evento en el cual en todo caso el juez *a quo* no resultaría competente por corresponderle el conocimiento y resolución de ello a la justicia ordinaria, resultando dicho tribunal competente para conocer de las causas en que se encuentre comprometido el sólo interés individual de un consumidor.

2º) Que, en consecuencia, el asunto a dilucidar es si el SERNAC se encuentra habilitado procesalmente para denunciar en representación de los consumidores, una infracción a la ley antes referida, conforme a su artículo 58, letra g).

* Profesora de Derecho Civil y Derecho del Consumidor, Universidad Bernardo O'Higgins; Profesora de Derecho del Consumidor, Universidad Gabriela Mistral; Abogado; Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile; Magíster en Derecho, mención Derecho Privado, Universidad de Chile; Magíster en Ciencia Jurídica, Pontificia Universidad Católica de Chile; Doctor © en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile; Becaria Conicyt. Correo electrónico: kikaisler@gmail.com

** *Sernac con Banco Santander Banefe* (2013): C. Ap. Santiago, Ing. 1715-2012, 10 de julio de 2013, cita *on line* CL/JUR/1504/2013.

3º) Que el artículo 58 de la misma ley señala que el SERNAC deberá velar por el cumplimiento de las normas de la presente ley y demás normas que digan relación con el consumidor. Agregando en su letra g), que le corresponde “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”.

4º) Que, a su turno, el artículo 50 del mismo cuerpo de normas establece en su inciso primero que las acciones que derivan de esta ley, se ejercerán frente a actos o conductas que afecten el ejercicio de cualquiera de los derechos de los consumidores. Agregando en su inciso tercero que “el ejercicio de las acciones puede realizarse a título individual o en beneficio del interés colectivo o difuso de los consumidores”.

5º) 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.

6º) Que lo denunciado en autos por el Sernac dice relación con el procedimiento de aplicación general llevado a efecto por el Banco denunciado en este contexto, por lo que se trata de proteger el interés general de los consumidores, que engloba a la sociedad toda, considerada como consumidora desde la perspectiva de la Ley Nº 19.496 y lo que debe hacerse en su resguardo, exista o no una acción de un particular en la que el SERNAC deba intervenir por mandato del señalado artículo 58 letra g).

7º) Que, dado lo antes señalado, el SERNAC está legalmente habilitado para denunciar, al amparo de la letra g) del artículo 58 de la Ley Nº 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, según los procedimientos que fijan las normas generales o las especiales aplicables, como acción autónoma a la que contempla el artículo 50 de la Ley Nº 19.496, y que debe ser conocida por la judicatura civil.

8º) Que, 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.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32 y siguientes de la Ley Nº 18.287, y artículos 50 y 58 letra g) de la Ley Nº 19.496, se

revoca la sentencia apelada de fecha veintidós de mayo de dos mil doce, escrita a fojas 15, y en su lugar se declara que se admite a tramitación la denuncia infraccional deducida a fojas 7 por el Servicio Nacional del Consumidor, debiendo el juez de la causa proveer la misma y tramitarla conforme a derecho.

Regístrese y en su oportunidad, devuélvase.

Policía Local N° Rol N° 1715–2012.–

Pronunciada por la Séptima Sala de esta Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por la Ministra señora Dobra Lusic Nadal e integrada por la Ministra señora Adelita Ravanales Arriagada y por el abogado integrante señor Eugenio Benítez Ramírez.

En Santiago, diez de julio de dos mil trece, autorizo la resolución que antecede, la que se notifica por el estado diario con esta fecha.

2. COMENTARIO

La sentencia transcrita se pronuncia respecto de la denuncia infraccional interpuesta por el Servicio Nacional del Consumidor en contra del Banco Santander Banefe por vulneración de las disposiciones de la Ley 19.496 (LPDC).

El Tribunal de primera instancia, sin referirse al fondo del asunto, desestimó la acción por considerar que el denunciante no tenía las facultades legales para interponerla, decisión que finalmente es revocada por la Corte de Apelaciones de Santiago.

La discusión se presenta, por la confusa redacción del Art. 58 LPDC, cuya letra g) otorga al Sernac la facultad de “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”.

Con posterioridad continúa dicha disposición señalando que “la facultad de velar por el cumplimiento de normas establecidas en leyes especiales que digan relación con el consumidor, incluye la atribución del Servicio de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivos 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”.

Así redactada la norma, no cabe duda de que frente a la vulneración de una ley especial que regule una relación de consumo, el Sernac se encuentra autorizado tanto para interponer denuncias de manera autónoma como de hacerse parte en aquellos procedimientos ya iniciados.

No ocurre lo mismo con las infracciones a la propia Ley, 19.496 –como ocurre en el caso planteado–, puesto que si bien el Art. 58 alude expresamente a la facultad del Sernac de “hacerse parte” en procedimientos judiciales, nada dice respecto de su autorización para interponer una denuncia cuando no hubiere juicio previo.

2.1. *Criterio adoptado por la sentencia de primera instancia*

Al respecto, el Tribunal de primera instancia se pronuncia en un sentido negativo, desestimando la denuncia por considerar que el Sernac, de acuerdo al texto actual de

la LPDC, sólo podría intervenir ante un Juzgado de Policía Local, cuando otro sujeto –consumidor o asociación de consumidores– hubiese ya interpuesto una denuncia, no encontrándose facultado para solicitar la intervención del órgano jurisdiccional de manera autónoma.

El fundamento principal de esta tesis, radica en el tenor literal del Art. 58 letra g) LPC, en el cual únicamente se hace mención a la potestad de “hacerse parte”, omitiéndose una referencia expresa a la de interponer denuncias por vulneración del interés general de los consumidores, la que sí se contempla respecto de la contravención de leyes especiales (Art. 58 letra g) inciso 2º LPDC).

Un segundo argumento que se ha otorgado dice relación con considerar que si bien el Sernac en un principio tuvo la facultad cuestionada, ella le fue privada con la entrada en vigencia de la Ley 19.955 (2004).

Lo anterior, por cuanto el texto original del Art. 58 letra e) (actual letra g), no distinguía entre la LPDC y las normativas especiales, disponiendo de manera amplia que “Corresponderán especialmente al Servicio Nacional del Consumidor las siguientes funciones: e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores.

La facultad de velar por el cumplimiento de otras normas que digan relación con el consumidor, a que se refiere el inciso primero y la letra e) del inciso segundo de este artículo, sólo puede ser ejercida cuando esa facultad no está entregada al conocimiento y resolución de otros organismos o instancias jurisdiccionales, salvo para denunciar ante ellos las posibles infracciones”.

Así las cosas, en caso de que el Sernac accionare autónomamente por vulneración de la Ley 19.496, se encontraría actuando fuera de sus prerrogativas, las que por ser de Derecho Público, deberían ser interpretadas restrictivamente, atentando en contra de lo preceptuado en los Arts. 6 y 7 de nuestra Carta Fundamental.

Con anterioridad, este criterio ya había sido adoptado por el Tercer Juzgado de Policía Local de Providencia en la causa “Sernac con T4F Chile S.A.”¹, en la cual el órgano público denunció a la empresa proveedora por incumplimiento de las condiciones contractuales pactadas para el concierto del grupo musical “Depeche Mode”. En dicha oportunidad, el Tribunal de primera instancia desestimó la denuncia en razón de los argumentos expuestos: “La ley en su texto actual privó al Sernac de la facultad de denunciar las infracciones. Antes de la modificación introducida por la Ley 19.955 a la Ley 19.496, el Sernac podía interponer denuncias en forma autónoma, pero en la actualidad el Servicio ha sido privado de esa facultad”. Dicha resolución fue confirmada por la Corte de Apelaciones de Santiago, aunque con el voto en contra del ministro Sr. Cornelio Villarroel Ramírez.

Ahora bien, esta interpretación de la Ley 19.496 resulta criticable, puesto que no se encuentra conforme con el espíritu del legislador, quien indiscutiblemente tanto en

¹ *Sernac con T4F Chile S.A.* (2010): 3 JPL Providencia, Rol 6028-10, 20 de abril de 2010, confirmada por la C. Ap. de Santiago, con 1 voto de minoría, Ing. 1874-2010, 29 de septiembre de 2010, se declara inadmisibles recursos de queja C.S., Ing. 7381-2010, 15 de octubre de 2010.

la dictación de este cuerpo normativo como de sus posteriores modificaciones –incluida la Ley 19.955–, ha tenido como objetivo proteger de mejor forma al sujeto más débil de la relación de consumo, por las razones que a continuación se indicarán.

2.2. *Criterio adoptado por el Tribunal de Alzada*

En contra de la resolución de primera instancia, el Tribunal de Alzada decidió revocar dicha sentencia, determinando que el Servicio Nacional del Consumidor ha actuado dentro del ámbito de atribuciones que le confiere la Ley 19.496, puesto que goza de las potestades públicas tanto para para hacerse de un procedimiento ya iniciado, como para interponer una acción de manera independiente.

En este sentido señaló que “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 5).

Agrega con posterioridad que “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 8).

La interpretación adoptada por la Corte de Apelaciones es correcta, puesto que negar al Sernac la facultad cuestionada, tendría sentido sólo si éste tuviere el carácter de órgano fiscalizador –en cuyo caso podría por sí aplicar el derecho–, lo que no ocurre en nuestro sistema jurídico. En efecto, conforme a las atribuciones que le confiere la LPDC, para velar por el cumplimiento de este cuerpo normativo, no le queda más opción que recurrir ante las instancias jurisdiccionales y administrativas que sí tienen poder de sanción.

De la misma manera, de aceptarse el criterio adoptado por el Tribunal de primera instancia, llevaría como consecuencia que se pondría de cargo de los consumidores, el deber de solicitar la responsabilidad infraccional del proveedor por incumplimiento de la Ley 19.496, lo cual no es aceptable, puesto que implicaría dejar en manos de privados, el cumplimiento de un deber público.

A mayor abundamiento, para la interposición de una denuncia ante los Tribunales de Justicia, se podría invocar no sólo la letra g) del Art. 58, sino que también su encabezado, que contempla la potestad genérica de “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores”.

La gran cantidad de denuncias interpuestas por el Sernac y que han sido conocidas por los Tribunales, dan cuenta de que nuestra jurisprudencia en general no cuestiona su potestad para accionar.