

LAS COMPETENCIAS DE LAS ASOCIACIONES DE
CONSUMIDORES A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y
EL PROYECTO DE LEY DEL FORTALECIMIENTO DEL SERNAC

Francisco Domínguez Argomedo

FUNDACIÓN FERNANDO FUEYO
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES
SANTIAGO, CHILE
2014

Índice

I. Introducción	3
II. De los orígenes de las Asociaciones de Consumidores.....	6
1) Del origen a nivel internacional	6
2) De las principales Asociaciones de Consumidores en el extranjero	7
3) Del origen de las Asociaciones de Consumidores en Chile	13
4) De las Asociaciones de Consumidores en Chile	15
III. De las funciones de las Asociaciones de Consumidores.....	19
1) De las funciones actuales de las Asociaciones de Consumidores	19
2) De las funciones de las Asociaciones de Consumidores en la práctica	22
IV. De las funciones propuestas en el proyecto de Ley de fortalecimiento del Sernac.....	31
1) Del proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.496 sobre protección de los Derecho de los Consumidores, Boletín 9369-03	31
2) De las funciones y facultades propuestas para las Asociaciones de Consumidores en el proyecto de ley de fortalecimiento del Sernac	35
V) Conclusiones y proposiciones	43
1) Conclusiones	43
2) Proposiciones.....	44
VI) Bibliografía	47
1) Obras citadas.....	47
2) Normas citadas	48
3) Prensa citada.....	48
4) Páginas web	50

I. INTRODUCCIÓN

En nuestra legislación actual, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac en adelante) es el órgano estatal encargado de proteger y velar por los derechos de los consumidores, conforme a lo que dispone la Ley 19.496 de 1997.

Esta idea marca una realidad, que no es otra que el Sernac cumple una serie de funciones más allá de la fisonomía ideal de un organismo protector. Es esta realidad la que se ha encargado de demostrarnos que esta ley ha sido insuficiente, puesto que los consumidores no cuentan con información y educación básica para hacer valer sus pretensiones; y asimismo, se ve la debilidad institucional que tiene para proteger a los consumidores de forma eficaz. En este sentido, se ha dicho que el Sernac no cuenta con las facultades y recursos necesarios para lograr proteger a los consumidores de forma efectiva (metáfora “león sin dientes”¹), y como reacción a esto, se ha enviado un proyecto de ley, que busca fortalecer al Servicio con una nueva institucionalidad, entregándole mayores recursos y principalmente otorgándole las potestades de perseguir, fiscalizar, juzgar y regular².

De este modo, el Sernac quedaría configurado como un gran órgano estatal, dotado con importantes facultades, llegando a ejercer como “juez y parte³” en los conflictos que tengan los consumidores, lo cual puede traer múltiples efectos desfavorables, como por ejemplo, la fiscalización de las propias empresas del Estado o la misma politización del Servicio, dependiendo así del gobierno de turno.

Sin embargo, la protección efectiva del consumidor requiere de un modelo integral, en donde todas las entidades, tanto estatales como no, se relacionen y vinculen con miras al propio consumidor. Bajo este modelo, el órgano de protección a los consumidores no debe ser exclusivamente estatal, sino que debe encontrarse en los

¹ LORENZINI “*Protección efectiva del consumidor*” (Fecha de consulta: 12 de abril de 2014) Disponible: <http://espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/12.pdf>

² Proyecto de Ley que modifica Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, Boletín 9369-03. Ley que modifica Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, Boletín 9369-03.

³ PERIBONIO “*Nueva ley del consumidor*” (Fecha de consulta: 14 de abril de 2014) Disponible: <http://www.fundacionavanzachile.cl/columna/nueva-ley-del-consumidor>

propios consumidores, en los grupos intermedios, es decir: en las Asociaciones de Consumidores.

Las Asociaciones de Consumidores (en adelante AACC) surgen de la propia sociedad y no tienen (o no deben) tener algún tipo de incidencia política ni comercial. Para ello hay que tener presente que no pueden, por estipulación en la ley, desarrollar actividades lucrativas, tales como incluir como asociados a personas jurídicas que se dediquen a actividades empresariales y percibir ayudas o subvenciones de empresas o agrupaciones de empresas que suministren bienes o servicios a los consumidores (artículo 9 LDPC).

De este modo en esta tesis se defiende que la protección de los consumidores no sólo debe corresponder al Estado, sino también mira una participación activa y permanente de las personas a través de las AACC.

Hoy en nuestro modelo nacional, las AACC tienen baja participación, ya sea por falta de información de los consumidores, escasez de recursos o por tener pocas facultades. Para nosotros, las AACC son una parte fundamental de la protección al consumidor, las cuales urge empoderar y fortalecer, con el fin de propender a una protección más eficaz de los propios consumidores, que requieran mayor seguridad tanto jurídica como social, y, también podrían contribuir a una labor de fiscalización del Sernac más eficiente.

Así las cosas, este trabajo tiene por objeto analizar las funciones actuales de las AACC, su vinculación y diferencia con el Sernac. Asimismo intentaremos proponer nuevas medidas para potenciarlas, a la luz de las nuevas facultades que tendrá el Sernac bajo el Mensaje Presidencial introducido con fecha 03 de junio de 2014, Boletín N° 9369-03.

En este orden de ideas, en la primera parte analizaremos los orígenes de las AACC, sus funciones actuales, centrando el estudio en cómo desenvuelven sus funciones y su real posición en la sociedad.

Luego en una segunda parte haremos un examen de las funciones actuales de las AACC con las funciones del Sernac, para luego relacionar las nuevas funciones que otorga el proyecto de ley.

Para finalizar, en la última parte y a la luz de todo el análisis efectuado, intentaremos proponer medidas, o a lo menos directrices, en pos de apoyar y fortalecer a las AACC; y, en consecuencia buscar la manera de lograr un sistema de protección al consumidor integrado y que proteja a quienes son el objeto final de todo este análisis: los consumidores.

II. DE LOS ORÍGENES DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

1) DEL ORIGEN A NIVEL INTERNACIONAL

Las AACC nacen como un movimiento social de autodefensa de los propios ciudadanos, para lograr hacer valer sus derechos de forma colectiva frente a productores y comerciantes. Las primeras formas de organización de consumidores surgieron a través de cooperativas. Se cita como primera conocida a la formada en 1844, en la ciudad de Rochdal, Inglaterra⁴, la cual surge con el fin de defender y proteger a los consumidores ante comerciantes abusivos que se aprovechaban de su posición y de la falta de información de los consumidores.

Luego en Nueva York, el año 1891, se crea la primera “liga de consumidores”, la que marcó un precedente para el origen de los movimientos de consumidores. Más tarde, con el fin que el gobierno de Estados Unidos publicará los resultados de los test comparativos realizados antes de la compra de un determinado bien, se crea la agencia “Schilinc”, que se convierte en la primera organización americana dedicada a ofrecer información al consumidor comparativa.

Ante el creciente desarrollo económico, la protección de los consumidores empieza a convertirse en algo fundamental dentro de la sociedad, y por ende, comienza a tomar forma internacional, institucionalizándose y teniendo mayor protagonismo en los Estados con mayor estabilidad económica.

Así en el año 1960, se realizó la primera conferencia internacional de dirigentes de organizaciones de consumidores que se celebró en La Haya, en marzo de 1960, con organizaciones provenientes de Bruselas, Nueva York, Londres y La Haya. Al finalizar la reunión, 5 de las 17 organizaciones presentes firmaron los documentos necesarios para crear la Organización Internacional de Uniones de Consumidores (IOCU, en sus siglas en

⁴ Sánchez, Ruiz, Santos (2008) “*Facua y el movimiento de los consumidores*”, p.11. (Fecha de consulta: 25 de abril del 2014) Disponible:

<https://www.facua.org/es/informes/facuayelmovimientodeconsumidores.pdf>

inglés), naciendo el movimiento mundial de los consumidores⁵. En los años posteriores se fueron incorporando más asociaciones, invitándose a los grupos que se iban conformando en todo el mundo, configurándose así una protección al consumidor proveniente de la propia sociedad, de las personas a quienes les interesaba ayudar a los ciudadanos a tomar sus decisiones de compras bien fundadas y hacer así un buen uso de su dinero.

2) DE LAS PRINCIPALES ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN EL EXTRANJERO

En la actualidad la mayoría de los países cuenta con AACC. Existen algunas legislaciones con mayor representación social y amplias potestades, como por ejemplo en Estados Unidos o España, y en otras con menos injerencia a nivel social, los que por razones de tiempo no serán analizados en este trabajo. Sólo nos limitaremos a nombrar algunas de las AACC de los principales países de la OCDE y algunas latino americanas.

A) CONSUMER INTERNATIONAL⁶

Consumer International es una federación mundial de organizaciones de consumidores que trabaja en conjunto con sus asociados, con más de 250 organizaciones, miembros en 120 países, y actúa como la única voz global y autorizada e independiente de los consumidores. Las asociaciones nombradas son parte de la federación antes mencionada, por ejemplo, en el caso de Chile son miembros CONADECUS y ODECU.

B) DE ESTADOS UNIDOS

En Estados Unidos se ve un gran avance en materias de protección al consumidor. Dentro de las muchas asociaciones existentes en dicho territorio destacaremos dos: La primera “*Consumers Report*”⁷, previamente conocida como “*Consumers Unions*”. Ésta es una organización independiente, sin fines de lucro, cuya misión es trabajar por un justo

⁵ CONSUMER INTERNATIONAL: “*Historia del movimiento de los consumidores*”, (Fecha de consulta: 26 de abril del 2014). Disponible: <http://es.consumersinternational.org/who-we-are/about-us/we-are-50/history-of-the-consumer-movement/>

⁶ CONSUMER INTERNATIONAL: “*Quienes somos*” (Fecha de consulta: 26 de abril del 2014). Disponible: <http://es.consumersinternational.org/our-members/member-directory/>

⁷ CONSUMER REPORT: “*Mission*” (Fecha de consulta: 01 de junio del 2014). Disponible: <http://consumersunion.org/about/mission/>

y seguro derecho para todos los consumidores y facultar a éstos para que puedan protegerse por sí mismos. Esta institución fue fundada en el año 1936. La segunda es la “*American Council on Consumer Interest*”⁸. Esta institución se forma el año 1952 con el propósito de estimular el cambio de ideas entre personas interesadas en el bienestar de los consumidores. Se considera apolítica, sin tomar posición sobre cuestiones de políticas públicas.

Consumer Unions, es una organización que lleva campañas a nivel nacional en EEUU, informando, educando y velando por los derechos de los consumidores, intentando equilibrar el mercado con el fin de que exista mayor simetría entre consumidores y proveedores. De este modo, podemos destacar las campañas “not in my food”⁹ y “hear us”¹⁰, que tienen gran impacto publicitario y son de fácil acceso para los consumidores.

C) DE ESPAÑA

En España destacan la “Asociación general de Consumidores”¹¹ y la “FACUA”.

La primera, fundada el año 1980, es una confederación que reúne a numerosas organizaciones y federaciones de consumidores, sumando más de 300 sedes abiertas al público y agrupando a más de 350.000 socios por toda España. Su misión es promover la protección contra los riesgos que puedan afectar a la salud o seguridad de los consumidores, promover la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores, defender jurídica y extra jurídicamente a sus asociados y facilitar información sobre los distintos productos y servicios a sus asociado.

⁸ AMERICAN COUNCIL ON CONSUMER INTEREST: “*About*” (Fecha de consulta: 29 de mayo de 2014) Disponible: <http://www.consumerinterests.org/about>

⁹ CONSUMER UNIONS: “*NOT IN MI FOOD*” (Fecha de consulta: 24 de junio de 2014) Disponible: <http://notinmyfood.org/>

¹⁰ CONSUMER UNIONS: “*HEAR US*” (Fecha de consulta 29 de mayo de 2014) Disponible: <http://hearusnow.org/>

¹¹ ASGECO: “*Quiénes somos*” (Fecha de consulta: 29 de mayo del 2014) Disponible: http://asgeco.org/index/?page_id=3416

La segunda es la “FACUA, consumidores en acción¹²”, creada el año 1981. Es una organización no gubernamental, sin fines de lucro y dedicada desde sus orígenes a la defensa de los derechos de los consumidores. FACUA tiene un carácter progresista, pluralista, democrático y participativo. Su misión es regular y mejorar la regulación y el control del mercado, la calidad, el etiquetado y publicidad de los servicios y productos cuestionando el actual modelo de sociedad de consumo, sustentado en el fomento del acaparamiento y ostentación de productos de forma irracional y despilfarradora, la explotación de los países pobres y el agotamiento de los recursos naturales del planeta.

La Asociación general de consumidores promueve de forma activa la participación de la ciudadanía en la protección de los consumidores, creando “Consumidores 3.0¹³”, la cual reúne un equipo multidisciplinario comprometido con responder de manera gratuita las consultas, recibir y tramitar las denuncias de los consumidores, participar en los diferentes consejos, reuniones y juntas arbitrales, organizar jornadas de formación, charlas e impartir ponencias y editar guías prácticas, folletos informativos, boletines internos, páginas web o cualquier otro soporte de comunicación necesario para mejorar la información de sus socios y socias y de los consumidores y consumidoras en general.

Por su parte, FACUA realiza una gran labor informando y educando a los ciudadanos en cuanto a sus derechos¹⁴, realizando campañas, como por ejemplo contra las irregularidades de internet¹⁵ y apoyando a consumidores para realizar denuncias por abusos a los derechos de los consumidores¹⁶.

¹² FACUA: “*Quiénes somos*” (Fecha de consulta: 29 de mayo del 2014) Disponible: <http://www.facua.org/es/sobrefacua.php?Id=29>

¹³ AGSECO: “*Consumidores 3.0*” (fecha de consulta: 21 de junio de 2014) Disponible: http://asgeco.org/index/?page_id=120

¹⁴ FACUA: “*Tus derechos*” (Fecha de consulta: 22 de junio de 2014) Disponible: <http://www.facua.org/tusderechos/index.php>

¹⁵ FACUA: “*Lucha contra las irregularidades en la conexión a internet*” (Fecha de consulta: 22 de junio de 2014) Disponible: <https://www.facua.org/es/camp.php?seccion=29>

¹⁶ FACUA: “*Tu denuncia*” (Fecha de consulta 22 de junio de 2014) Disponible: <https://www.facua.org/es/tudenuncia.php>

D) DE MÉXICO

La principal asociación y primera independiente en México es la “ALCONSUMIDOR A.C.¹⁷”, que es una asociación civil sin fines de lucro, independiente de cualquier dependencia gubernamental o interés privado. La labor principal de esta agrupación es denunciar los abusos de proveedores de servicios e informar, asistir y facultar al consumidor para que su conducta fomente una cultura de consumo justo, sustentable y racional. Una de las formas de denuncia de esta agrupación es la posibilidad de publicar en su página las historias que han sufrido consumidores con distintos productos. De esta forma se podrán prevenir abusos y sirve de plataforma para iniciar demandas¹⁸. Asimismo, tiene un labor de carácter preventivo enseñando hábitos de consumo sanos y cómo elegir los mejores bienes y servicios, por ejemplo, entregando información para evitar fraudes en tarjetas de crédito¹⁹.

Otra importante es la agrupación “El Poder del Consumidor²⁰”, que fue fundada el año 2006. Es una asociación civil sin fines de lucro que trabaja en defensa de los derechos de los consumidores. Las actividades de la organización incluyen el estudio de productos, de servicios y de políticas públicas, la vigilancia del desempeño de las empresas, la identificación de opciones favorables para los consumidores y la denuncia de las prácticas que afectan sus derechos. El Poder del Consumidor es una organización que realiza campañas públicas, sustentadas en información sólida, avalada por especialistas e investigadores académicos, esta información es difundida para promover iniciativas de ley mediante un cabildeo directo con el poder legislativo, convencer al Poder Ejecutivo para que desarrolle políticas y programas públicos basados en la justicia ambiental, el comercio con justicia, la salud nutricional y el desarrollo sustentable y llamar a la

¹⁷ ALCONSUMIDOR AC: “*Quiénes somos*” (Fecha de consulta: 29 de mayo de 2014) Disponible: <http://www.alconsumidor.org/quienes-somos.phtml>

¹⁸ ALCONSUMIDOR AC: “*Historias de horror*” (Fecha de consulta: 24 de junio de 2014) Disponible: <http://www.alconsumidor.org/testimonios.phtml>

¹⁹ ALCONSUMIDOR AC: “*Tips: evita fraudes en tus tarjetas de crédito*” (Fecha de consulta: 24 de junio de 2014) Disponible: <http://www.alconsumidor.org/noticias.phtml?id=3834>

²⁰ EL PODER DEL CONSUMIDOR: “*Quiénes somos*” (Fecha de consulta: 29 de mayo de 2014) Disponible: <http://elpoderdelconsumidor.org/quienessomos/>

empresas a mejorar sus productos o servicios, y sus prácticas laborales, ambientales y económicas.

Como consecuencia a estas iniciativas, esta agrupación ya ha logrado denuncias una serie de situaciones que amenazan los derechos de los consumidores, destacando demandas contra Burger King, Coca-Cola, entre otras²¹, sin perjuicio de las labores preventivas que realiza, por ejemplo, informar a los consumidores de sus derechos²² y las investigaciones que realiza.

E) DE ARGENTINA

En este país las AACC tienen gran relevancia. Así destacan “PROCONSUMER²³”, que es la denominación de la Asociación Protección Consumidores del Mercado Común de Sur. Es una asociación civil, sin fines de lucro, y que desde 1993 trabaja para la defensa y protección de los derechos de los consumidores promoviendo el consumo responsable y sustentable por parte de todos. PROCONSUMER tiene la finalidad de unir a los consumidores y asociaciones que conforman el bloque del Mercosur e invitar a las empresas que lo integran a ingresar a esta agrupación, con ética y fluidez comercial.

PROCONSUMER tiene como misión proteger los derechos de los consumidores a través de tres herramientas: la primera es la denuncia de los abusos provocados a los consumidores por parte de los proveedores, destacando como ejemplo, una nueva demanda que ha interpuesto contra Wal-Mart por préstamos de dineros²⁴. La segunda es

²¹ EL PODER DEL CONSUMIDOR: “*Esto hemos logrado*” (Fecha de consulta: 25 de junio de 2014) Disponible: <http://elpoderdelconsumidor.org/esto-hemos-logrado/>

²² EL PODER DEL CONSUMIDOR: “*Los derechos del consumidor*” (Fecha de consulta: 25 de junio de 2014) Disponible: <http://elpoderdelconsumidor.org/los-derechos-del-consumidor/>

²³ PROCONSUMER: “*Quiénes somos*” (Fecha de consulta: 30 de mayo de 2014) Disponible: <http://www.proconsumer.org.ar/>

²⁴ PROCONSUMER: “*Nueva demanda contra Wal Mart*” (Fecha de consulta: 30 de junio de 2014) Disponible: <http://www.proconsumer.org.ar/>

la labor preventiva que realizan, informando a los ciudadanos sus derechos como consumidores²⁵, y la tercera herramienta son las investigaciones y estudios que realiza.

Otra organización que destaca es la “Unión de Usuarios y Consumidores²⁶”, fundada el año 1994. Es una asociación civil, sin fines de lucro, de carácter independiente y sin compromisos sectoriales, comerciales o partidarios, de origen y orientación pluralista y que tiene el único y exclusivo propósito de difundir y defender los derechos que les corresponden a los consumidores y usuarios.

Esta organización tiene servicios de asesoramiento gratuito a cargo de especialistas, asesoramiento sobre el consumo de bienes y servicios, sus condiciones de compra y calidad, atención diaria de reclamos individuales en forma telefónica y personal, representación y defensa de consumidores ante las autoridades de control, así como otros organismos oficiales y privados, información y educación al consumidor, servicio de arbitraje y promoción de soluciones a través del acercamiento de partes, centro de Estudios e investigaciones, defensa de intereses colectivos ante entes reguladores y organismos de control, promoción de juicios colectivos en defensa de los derechos de usuarios y consumidores.

En este sentido, en la faz preventiva, destacan por ejemplo, cursos de asesoramiento, como el que entrega esta organización a comerciantes²⁷, investigaciones y estudios para educar a los consumidores y a la vez para protegerlos, por ejemplo a través de campañas como el consumo sustentable²⁸.

En la faz represiva, en las demandas interpuestas por esta agrupación podemos destacar las de telefonías celulares donde se logró que la información detallada sea

²⁵ PROCONSUMER: “*Ley de defensa del consumidor (comentada)*” (Fecha de consulta: 30 de junio de 2014) Disponible: <http://www.proconsumer.org.ar/>

²⁶ UNION DE USUARIOS Y CONSUMIDORES: “*Nuestra historia*” (Fecha de consulta: 30 de mayo de 2014) Disponible: <http://www.launionuyc.org.ar/doc.php?doc=1>

²⁷ UNION DE USUARIOS Y CONSUMIDORES: “*Curso de defensa del consumidor para comerciantes*” (Fecha de consulta: 02 de julio de 2014) Disponible: <http://www.launionuyc.org.ar/doc.php?doc=40>

²⁸ UNION DE USUARIOS Y CONSUMIDORES: “*Consumo sustentable*” (Fecha de consulta: 02 de julio de 2014) Disponible: <http://www.launionuyc.org.ar/doc.php?doc=7>

gratuita²⁹, y la declaración de inconstitucionalidad del Decreto 2067/08 referido a las tarifas del gas, beneficiando a todos los usuarios de Argentina.

En definitiva, este breve repaso por las AACC comparadas, nos permiten verificar que ellas realizan las funciones de información a través de estudios y campañas a nivel nacional, con impacto mediático en los medios de comunicación, llegando así a todos los sectores de la población, educando e informando a los ciudadanos de sus derechos. Por otro lado, podemos apreciar que las AACC en el extranjero realizan una gran labor de denuncia de los abusos provocados por las empresas o proveedores, interponiendo demandas colectivas que tienen gran impacto social y que ayudan a resarcir los perjuicios ocasionados a los consumidores por parte de los proveedores.

Dicho esto y analizando la importancia que presentan las AACC en el extranjero, corresponde ahora examinar nuestra legislación vigente.

3) DEL ORIGEN DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN CHILE

En nuestro país, la creación e institucionalización de las AACC se produjo en los años 90. Es el Estado quien asume la necesidad de generar leyes e instituciones que velen por los consumidores en un ambiente de reconstrucción democrática, a diferencia de lo que sucedió en otros países en donde la necesidad social y la participación civil llevó a que se busquen sus propios espacios de protección.

En este contexto, el año 1990 se crea el Sernac y con ella, la institucionalidad de las AACC. Sin embargo, tal como se ha estudiado, es posible sostener que el conocimiento de la ciudadanía sobre estos derechos es limitado y más aún, en el ejercicio de éstos a través del reclamo o la denuncia en los organismos competentes³⁰.

²⁹ UNION DE USUARIOS Y CONSUMIDORES: “*Telefonía celular: La información detallada debe ser gratuita*” (Fecha de consulta: 02 de julio de 2014)

Disponible: <http://www.launionuyc.org.ar/doc.php?doc=44>

³⁰ MANZANO: “*Defensa del consumidor. Análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*”, p.5. (Fecha de consulta: 26 de abril del 2014). Disponible: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/05458.pdf>

Así, una vez instaurado el procedimiento legal, desde la ciudadanía nace la primera organización de consumidores, que fue ACHICO (Asociación chilena del consumidor) creada en 1985³¹, sin tener trascendencia e importancia. Hoy en día ya no está vigente.

Luego, la propia ciudadanía, preocupada por la débil defensa existente en materia de protección al consumidor, se organiza y en el año 1996 en Santiago, se realiza el primer encuentro nacional de consumidores y usuarios, en el cual participan organizaciones vecinales y comunales preocupadas por la protección de los consumidores. Este primer encuentro tuvo un carácter fundacional, pues dio origen al Consejo Nacional de Consumidores y Usuarios³² “CONADECUS”, vigente hasta el día de hoy con gran trascendencia en la protección a los consumidores.

Hoy en día las AACC son organizaciones cuyo objeto es proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, con independencia de cualquier otro interés, esto lo establece el artículo 5° de la Ley 19.496 que dispone: *“Se entenderá por Asociación de Consumidores la organización constituida por personas naturales o jurídicas, independientes de todo interés económico, comercial o político, cuyo objetivo sea proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, todo ello con independencia de cualquier otro interés.”*

Las asociaciones están reguladas en la Ley N°19.496, que establece normas sobre Protección de los Derechos de Consumidores y sus modificaciones. Cabe destacar la reforma del año 2004 por la Ley N° 19.955 que facilita la formación de nuevas organizaciones y el financiamiento con la creación del fondo concursable³³. Además están

³¹ REVISTA DEL CONSUMIDOR: Fecha de consulta: 25 de abril del 2014.

Disponible en http://www.revistadelconsumidor.cl/articulos/contenidos.php?ID_Articulo=407

³²CONADECUS: Fecha de consulta: 25 de abril del 2014.

Disponible: http://www.conadecus.cl/conadecus/?page_id=235

³³ Año a año, las Asociaciones de Consumidores postulan a un fondo concursable financiado por el Estado para concretar proyectos educativos, estudios y/o difusión de derechos

reguladas en el Decreto Ley N°2.757 de 1979, que establece normas de asociaciones gremiales, mecanismo a través del cual se constituyen las AACC³⁴.

4) DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN CHILE

Según la información otorgada por el Sernac, en Chile existen 37 AACC legalmente registradas. A continuación, pasaremos a nombrarlas según la región en la cual se constituyeron y operan³⁵.

i) Región de Tarapacá: Solo hay una asociación, la “Asociación Regional de Defensa del Consumidor, Ardec”.

ii) Región de Antofagasta: Existencia de dos asociaciones, “Asociación de Protección al Consumidor, Apac” y “Asociación de Protección al Consumidor, Acam”.

iii) Región de Atacama: En esta región encontramos cuatro asociaciones, “Asociación Nacional de Consumidores y Usuarios de Vallenar, Adecovall”, “Asociación de Consumidores y Usuarios de Copiapó, Conacop”, “Asociación de Consumidores de Copiapó, Adecop” y “Asociación de Consumidores y Usuarios de Chañaral, ACOCHAÑAR AC”.

iv) Región de Coquimbo: En esta región sólo hay una asociación, la “Asociación de Consumidores Acción Inteligente, Acai”.

v) Región de Valparaíso: Encontramos cuatro asociaciones, “Asociación de Consumidores Marga Marga Provincia Inteligente, Acompí”, “Asociación de Consumidores de Quintero, Adeco Quintero AC”, “Asociación de Consumidores de la Provincia de San Antonio” y “Asociación Gremial Conprosa y Organización de Consumidores y Usuarios, Orcus”.

³⁴ SERNAC: (Fecha de consulta: 25 de abril del 2014). Disponible: <http://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/asociaciones-de-consumidores/>

³⁵ SERNAC: (Fecha de consulta: 25 de abril del 2014) Disponible: <http://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/asociaciones-de-consumidores/>

vi) Región Metropolitana: Aquí encontramos catorce AACC, las más importantes son “CONADECUS” y “ODECU”. El listado es el siguiente: “Asociación de Consumidores de Chile – ASOCOCHI”, “Asociación de Consumidores El Poder del Consumidor”, “Asociación de Consumidores Liga Ciudadana por la Defensa de los Consumidores”, “Asociación de Defensa del Consumidor ADC”, “Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile A. C., Conadecus”, “Organización de Consumidores y Usuarios de Chile, Odecu”, “Asociación Nacional de Defensa de los Derechos de los Consumidores y Usuarios de la Seguridad Social, Anadeus”, “Asociación de Consumidores y Usuarios de las Poblaciones La Victoria y San Joaquín Poniente de la Comuna de Pedro Aguirre Cerda, Acujovi A. C”, “Asociación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile, Aconsuchile”, “Asociación de Consumidores y Usuarios, Aconusan”, “Asociación Nacional de Consumidores Accidentados del Tránsito, Ascodat Chile”, “Asociación Nacional de Consumidores y Usuarios de Servicios Educativos, Ancuse”, “Asociación de Consumidores y Usuarios de la Provincia de Talagante y Melipilla, Acutame” y “Asociación de Consumidores Inmobiliarios, Acoín”.

vii) Región del Libertador Bernardo O’Higgins: En esta región solo encontramos una, la “Organización de Consumidores y Usuarios del Libertador O’Higgins, Odecu Libertador”.

viii) Región del Maule: Solo existe una, la “Asociación de Consumidores Concientes por la Salud y el Medio Ambiente”.

viii) Región del Bio bio: En esta región encontramos dos asociaciones, a saber: la “Asociación de Consumidores Formadores de Organizaciones Juveniles de Consumidores y Consumidoras, Fojucc”, “Asociación de Consumidores y Usuarios de La Punilla y Asociación Regional Consumidores Adultos Mayores Región del Biobio”.

ix) Región de la Araucanía: Encontramos dos, “Asociación de Consumidores y Usuarios del Sur, CDS” y “Asociación de Consumidores Pucón – ACOPUCON”.

x) Región de los ríos: Solo una, la “Asociación Gremial de Consumidores de Valdivia, Acoval”.

xi) Región de Los Lagos: Existencia de cuatro asociaciones: “Asociación de Consumidores de Osorno, Aco”, “Asociación Gremial Intercomunal de Consumidores de la Décima Región, Cider”, “Asociación Gremial de Consumidores y Usuarios de Chiloé, Chileoactivo” y “Asociación de Consumidores y Usuarios de Castro, Acuchiloé”.

Trascienden de este listado dos AACC: CONADECUS y ODECU.

La primera tiene por principio proporcionar información seria y responsable a través de sus publicaciones y en las campañas que promueve ante la opinión pública y los medios de comunicación. Dentro de sus campañas destacan una serie de estudios realizados, como por ejemplo, consumo responsable, cláusulas abusivas y publicidad engañosa³⁶.

Asimismo, desde el año 2004, CONADECUS ha realizado una serie de demandas colectivas, destacando la interpuesta contra Banco Estado³⁷, donde se beneficiaron todos los titulares de las cuentas de ahorro a la vista en que se pretendía el cobro de una comisión por mantención, y la demanda interpuesta contra las Isapres³⁸ en junio del presente año, por el reajuste unilateral, ilegal y arbitrario de sus planes de salud, además de las demandas individuales y asesorías que otorga esta asociación.

En la actualidad CONADECUS es presidida por Hernán Calderón Ruiz y sus directores son: Ernesto Benado Rejovitzky, Marcos Zepeda Risso y Jorge Cisternas.

Por su parte ODECU tiene como misión ser la voz nacional de la protección y promoción de los derechos de los consumidores y usuarios en Chile, desde la perspectiva de la sociedad civil; y un interlocutor reconocido en la defensa de los derechos humanos de los consumidores a nivel nacional e internacional. Esta organización trabaja por un consumo seguro, seguro de obtener bienes y servicios de calidad, los que mejor satisfagan las necesidades de los consumidores, seguro de que los bienes y servicios que elijas serán

³⁶ CONADECUS: “*Publicaciones*” (Fecha de consulta: 16 de julio de 2014) Disponible: http://www.conadecus.cl/conadecus/?page_id=778

³⁷ CONADECUS: “*Demanda colectiva Banco Estado*” (Fecha de consulta: 16 de julio de 2014) Disponible: http://www.conadecus.cl/conadecus/?page_id=268

³⁸ CONADECUS: “*ISAPRES*” (Fecha de consulta: 16 de julio de 2014) Disponible: http://www.conadecus.cl/conadecus/?page_id=8295

inocuos, no harán daño ni a tu salud ni al medio ambiente, seguro de poder aprovechar las oportunidades del mercado que mejor convengan a tus posibilidades, sin poner en peligro el equilibrio de tu presupuesto y seguro de ejercer tus derechos y de asumir tus responsabilidades en tus relaciones de mercado³⁹.

ODECU realiza estudio de productos y de servicios para que los consumidores puedan elegir los que más les convengan, a modo de ejemplo, un estudio del yogur⁴⁰. Asimismo realiza investigaciones, donde ha descubierto que los pollos tenían exceso de agua y de sal; los cereales para el desayuno tenían exceso de azúcar; los celulares de prepago no cobran lo que anuncian, entre otras investigaciones.

Además ODECU interviene ante los proveedores para encontrar adecuadas soluciones prejudiciales a los conflictos individuales y colectivos de consumo y representa judicialmente, en caso necesario, a las consumidoras y a los consumidores afectados por una vulneración colectiva de derechos, destacando la demanda contra el Banco Santander por cobro excesivo en créditos hipotecarios⁴¹. Por último, esta organización es presidida por Stephan Larenas Ribó.

³⁹ ODECU: “*Nosotros*” (Fecha de consulta: 17 de julio de 2014) Disponible: <http://www.odecu.cl/index.php/nosotros>

⁴⁰ ODECU: “*Estudio de yogur- Certificados INTA*” (Fecha de consulta: 18 de julio 2014) Disponible: <http://www.odecu.cl/index.php/estudios/440-estudio-de-yogur-certificados-inta>

⁴¹ ODECU: “*Tras gestión de ODECU, clientes afectados podrán reclamar devolución de cobro excesivo en crédito hipotecario Santander-Chile*” (Fecha de consulta: 18 de julio de 2014) Disponible: <http://www.odecu.cl/index.php/derecho-de-consumo/507-tras-gestion-de-odecu-clientes-afectados-podran-reclamar-devolucion-de-cobro-excesivo-en-credito-hipotecario-santander-chile>

III. DE LAS FUNCIONES DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

1) DE LAS FUNCIONES ACTUALES DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

Las funciones de las AACC están reguladas por la Ley N° 19.496 en su artículo 8⁴², que las consagra de forma taxativa. Para analizarlas las clasificaremos en tres grupos, que son: el fin que denominaremos como tutela, el segundo de educación e información y el tercero de representación.

El artículo 5 de la Ley N° 19.496, consagra los objetivos o fines de las asociaciones, estableciendo que el objetivo es “proteger, informar, educar y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten”.

A) TUTELA

El primer fin, es decir, proteger a los consumidores consiste, precisamente, en la forma de cuidar al consumidor, quien es la parte débil en las relaciones comerciales. Si bien, creemos que dentro de este fin, podrían caber el resto de los fines, al ser la protección de los consumidores el elemento esencial para el surgimiento de este tipo de asociaciones, para efectos de este trabajo, queremos restringir el alcance de este fin de protección, orientándolo sólo hacia la protección general de los consumidores y no a casos concretos. Más adelante, a medida que vayamos efectuando el análisis de las funciones que caben dentro de este fin se aclarará mejor el sentido que queremos emplear.

B) EDUCACIÓN E INFORMACIÓN

El segundo fin de las AACC lo acuñaremos con el nombre de “información”, el cual, lo agruparemos con el fin de “educar”. Ambos fines se orientan hacia el conocimiento del consumidor en todo el proceso de alguna actividad comercial de consumo. En consecuencia, el primero está ligado a la “asimetría de información” entre las partes, tendiendo por finalidad otorgar la información oportuna acerca de los bienes

⁴² Ley N° 19.496, de 1997

disponibles en el mercado y sobre sus características relevantes para tomar decisiones en torno a ellos⁴³. El segundo se encamina a enseñar a los consumidores la forma en cómo deben ejercer sus derechos, que no es otra cosa que informar a los consumidores es finalmente educarlos.

C) REPRESENTACIÓN

Por último encontramos los fines “de la representación de los afiliados y de los consumidores”, los cuales configuran nuestro tercer grupo para la clasificación de las funciones de las asociaciones. Los derechos y las obligaciones de los afiliados a las asociaciones se encuentran determinados por sus estatutos. Sin embargo, la entidad tiene de pleno derecho la facultad de actuar en su representación⁴⁴. Por su parte, el fin de representación de los consumidores, sólo puede accionarse cuando éstos lo solicitan.

Ahora, una vez presentada la forma de agrupar las funciones establecidas por el artículo 8 de la Ley 19.496 procederemos a clasificarlas.

A) FINALIDAD DE TUTELA

En este grupo se situarán dos de las funciones de las AACC, a saber, la letra c) que “consiste en estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección de los derechos de los consumidores y efectuar o apoyar investigaciones en el área del consumo”, y la segunda función sería lo dispuesto en el numeral f) del artículo 5 que consiste en “participar en los procesos de fijación de tarifas de los servicios básicos domiciliarios, conforme a las leyes y reglamentos que los regulen”.

⁴³ QUIROZ. (2013), “Comentario al artículo 5°” “Protección de los derechos de los consumidores: Comentarios a la ley de protección de los derechos de los consumidores” Directores: Carlos Pizarro, Iñigo de La Maza, Coordinador: Francisca Barrientos, Thomson Reuters, Santiago, p.213

⁴⁴ QUIROZ. (2013), “Comentario al artículo 5°” “Protección de los derechos de los consumidores: Comentarios a la ley de protección de los derechos de los consumidores” Directores: Carlos Pizarro, Iñigo de La Maza, Coordinador: Francisca Barrientos, Thomson Reuters, Santiago, p 215

B) FINALIDAD DE INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN

En este grupo se han incorporado las letras a) “Difundir el conocimiento de las disposiciones de esta ley y sus regulaciones complementarias”, y junto con ello b) “Informar, orientar y educar a los consumidores para el adecuado ejercicio de sus derechos y brindarles asesorías cuando la requieran”.

C) FINALIDAD DE REPRESENTACIÓN Y DEFENSA

En este último grupo se sitúan las letras que dicen relación con la facultad de d) “Representar a sus miembros y ejercer las acciones a que se refiere esta ley en defensa de aquellos consumidores que le otorguen el respectivo mandato”, y la letra e) “Representar tanto el interés individual, como el interés colectivo y difuso de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales o administrativas, mediante el ejercicio de las acciones y recursos que procedan”.

Estas son las funciones que el texto legal vigente le reconoce a las AACC. Se trata de una funcionalidad amplia que comprende una fase previa de protección al consumidor, a través de la educación e información que estas asociaciones les puedan brindar y asimismo acompañado de campañas e investigaciones que propongan medidas concretas para mejorar los derechos de los consumidores y así acortar la brecha de información entre consumidor y proveedor. Luego, la fase represiva comprende la representación de los consumidores a través de las AACC para actuar judicialmente, tanto de forma individual como colectiva, en donde, en nuestra opinión, se deben reforzar las demandas colectivas a través de estas organizaciones.

A continuación, pasaremos a examinar el acápite denominado “de las funciones de las AACC en la práctica”, pues es importante analizar desde un punto fáctico, cómo las AACC actúan en la realidad, es decir, cuáles son sus prácticas.

2) DE LAS FUNCIONES DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN LA PRÁCTICA

El análisis de este acápite se centrará en el impacto que tienen las AACC en la práctica, es decir, intentaremos desmembrar las funciones establecidas en la Ley N° 19.496, con el fin de conocer cómo se desenvuelven las asociaciones en nuestra sociedad. Para esto analizaremos las funciones una por una, conectándola con la coyuntura nacional en aras de verificar el impacto real que generan las AACC.

A) DIFUNDIR EL CONOCIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY Y SUS REGULACIONES COMPLEMENTARIAS

Esta función está contemplada en la finalidad de protección antes señalada. Esta función de difusión normativa debe entenderse en relación con el artículo 10 de la misma ley, que establece las atribuciones exclusivas de estas organizaciones; y, en consecuencia, sólo puede ser ejercida respecto de las materias que el mismo artículo 8 indica, es decir, las disposiciones de esta ley y sus regulaciones complementarias⁴⁵.

Esta función en la práctica está dada en todas las páginas web de las respectivas AACC, en que podemos encontrarnos con la ley y con leyes y jurisprudencia que tengan relación con esta. Luego, presencialmente, también brindan esta información. Sin embargo, desde nuestro punto de vista y por el alcance que tiene esta función, lo más eficiente sería la realización de esta función por medios electrónicos, utilizando las redes sociales y videos de apoyo tal como lo hace el Sernac en su página web⁴⁶. O bien con talleres, incluso con cursos en la enseñanza básica y media.

⁴⁵ QUIROZ. (2013), “Comentario al artículo 5°” “Protección de los derechos de los consumidores: Comentarios a la ley de protección de los derechos de los consumidores” Directores: Carlos Pizarro, Iñigo de La Maza, Coordinador: Francisca Barrientos, Thomson Reuters, Santiago, p.233

⁴⁶ SERNAC: “Leyes y Decretos”, (Fecha de consulta: 09 de Julio de 2014) Disponible: <http://www.sernac.cl/leyes-y-decretos-relacionados-con-derechos-de-los-consumidores/>

B) INFORMAR, ORIENTAR Y EDUCAR A LOS CONSUMIDORES PARA EL ADECUADO EJERCICIO DE SUS DERECHOS Y BRINDARLES ASESORÍA CUANDO LA REQUIERAN

Esta función es clave para propender a una eficaz protección al consumidor, ya que para lograr una ciudadanía empoderada es necesario que conozcan y entiendan bien sus derechos y cómo aplicarlos o ejercerlos.

Así Humberto Nogueira nos señala que “el derecho a recibir una información veraz constituye un instrumento fundamental para conocer los asuntos de relevancia pública y que condiciona la participación de todos con igualdad de oportunidades en la vida nacional que establece nuestra Constitución en su artículo 1° inciso final”.

En consecuencia, la aplicación de esta función debe ser veraz, de rápido y fácil acceso y con un lenguaje que lo pueda entender en forma rápida todo ciudadano.

Cabe destacar que esta función no está limitada a la información, sino también tiene la pretensión de orientar a los consumidores, por lo que el rol de la asociación y su fin, serán fundamentales en la enseñanza de la protección al consumidor de los propios ciudadanos.

Esta función tiene una limitación amparada en el artículo 9 letra d) de la misma ley, la cual prohíbe a estas organizaciones difundir comunicaciones no meramente informativas sobre bienes y servicios, esto, con el fin de no desvirtuar el proceso de información, educación y orientación propiamente tal, es decir, el que pretende educar ciudadanos para el ejercicio de sus propios derechos, en específico, los de protección del consumidor. Así por ejemplo ellas no podrán publicitar productos o servicios o incentivar la compra de determinados bienes. Esto parece adecuado ya que las AACC no deben tomar posición con marcas o empresas, además de ser instituciones sin fines de lucro, por lo que publicitar ciertos productos, pareciera ir contra de su esencia.

Desde otro punto de vista creemos también que es una obligación de las propias empresas y proveedores informar a los consumidores sobre sus productos y servicios y la calidad de estos. Estos deberes de información que pesan sobre los suministradores de

bienes y servicios, deben ser atendidos por los empresarios tanto en los momentos anteriores a la celebración cuanto a lo largo de la consumación o ejecución del contrato⁴⁷, siendo una buena medida a nuestro criterio, la fiscalización por parte de las propias AACC a las empresas, en cuanto, a sus deberes de información.

Ahora bien, en la práctica, esta función la podemos encontrar, en las distintas publicaciones que realizan las AACC, por ejemplo, CONADECUS a través de las publicaciones “Consumo Responsable”⁴⁸, “Cláusulas Abusivas”⁴⁹, entre otras.

Asimismo, ODECU, además de contar con publicaciones referentes a la información y orientación al consumidor, cuenta con un programa llamado “Erga Omnes”⁵⁰ que tiene como finalidad satisfacer las necesidades de capacitación de sus clientes en torno a temas sociales e incluso laborales relacionados con el consumidor.

C) ESTUDIAR Y PROPONER MEDIDAS ENCAMINADAS A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y EFECTUAR O APOYAR INVESTIGACIONES EN EL ÁREA DEL CONSUMO

Esta función, no tiene una relación conjunta con el consumidor como tal, es decir, no hay una relación participativa entre el consumidor y la asociación, por lo que esta función las ejercen las AACC con independencia de la persona natural del consumidor.

En consecuencia, la función que aquí ejercen las asociaciones tiene directa relación con la protección al consumidor vista de una forma más abstracta y no con el caso concreto, ya que aquí se requiere realizar análisis profundos de las actuales instituciones de la protección al consumidor. Por consiguiente, se requiere una activa participación de las asociaciones en todas las áreas del consumo, investigando y

⁴⁷ LASARTE: “*La protección del consumidor como principio general del derecho*” (Fecha de consulta: 13 de julio de 2014)

Disponible: http://uap.intechperu.com/Ucarga/proteccion%20del%20consumidor_23752.pdf

⁴⁸ CONADECUS: “*Santiago norte hacia un consumo responsable*” (Fecha de consulta: 01 de mayo del 2014)

Disponible: <http://www.conadecus.cl/conadecus/wp-content/uploads/2011/09/Consumo-Responsable.pdf>

⁴⁹ CONADECUS: “*Cláusulas abusivas*” (Fecha de consulta: 01 de mayo del 2014) Disponible: <http://www.conadecus.cl/conadecus/wp-content/uploads/2011/09/Clausulas-Abusivas.pdf>

⁵⁰ ODECU: “*Erga Omnes*” (Fecha de consulta: 01 de mayo de 2014) Disponible: <http://odecu.cl/index.php/erga-omnes>

proponiendo medidas para mejorar nuestro derecho de consumo, con la finalidad que los propios consumidores no se vean afectados por medidas establecidas sin tener ellos algún grado de participación.

Debido a esto, las asociaciones actuarían representando las pretensiones de los consumidores, vistos como un estamento más de la sociedad con capacidad de incidir en decisiones. Así, el trabajo que puedan realizar las AACC representará una verdadera defensa a los ciudadanos comunes, siempre y cuando la orientación efectivamente busque la protección de quienes tienen menos herramientas para defenderse ante los abusos del mercado: los consumidores.

En la práctica, un ejemplo que refleja bien esta visión amplia del derecho de protección a los consumidores es la participación activa que tuvieron las AACC en las discusiones legislativas que han conducido a las últimas modificaciones que ha experimentado la ley del consumidor. Se destacan en específico el trabajo de algunas asociaciones durante la tramitación de la Ley N° 20.555, que establece nuevas normas dedicadas especialmente a los consumidores de servicios financieros, en materia de garantías y derecho de retracto, y que crea el denominado Sernac Financiero⁵¹. También cabe destacar los muchos estudios realizados por las asociaciones en el área de consumo, como por ejemplo los realizados por ODECU⁵², tales como el estudio comparativo de lentes de sol, análisis de pasajes de buses suburbanos, derechos de los consumidores en los servicios de telefonía móvil de prepago entre otros.

D) REPRESENTAR A SUS MIEMBROS Y EJERCER LAS ACCIONES A QUE SE REFIERE ESTA LEY EN DEFENSA DE AQUELLOS CONSUMIDORES QUE LE OTORGUEN EL RESPECTIVO MANDATO

En esta función la ley es específica al señalar que la asociación sólo podrá representar a sus miembros y quienes no estén afiliados deberán otorgarle el respectivo mandato para representarlos.

⁵¹ QUIROZ. (2013), “Comentario al artículo 5°” *“Protección de los derechos de los consumidores: Comentarios a la ley de protección de los derechos de los consumidores”* Directores: Carlos Pizarro, Iñigo de La Maza, Coordinador: Francisca Barrientos, Thomson Reuters, Santiago, p.242

⁵² ODECU: “Estudios” (Fecha de consulta: 02 de mayo del 2014) Disponible: <http://odecu.cl/index.php/estudios?start=20>

En esta función se pretende otorgar una protección eficaz al consumidor que ya ha sufrido un daño en la relación de consumo.

En este sentido, esta función ve vulnerados los derechos individuales de los consumidores, pero cuya defensa afecta de manera legítima el interés de los terceros que se encuentran en la misma situación, que todavía no han resultado lesionados, son los que reconocen y amparan las distintas leyes del consumidor, porque, respecto de esos derechos, la cesación del daño que persigue un consumidor es un objetivo común de los demás, que con su acertada defensa consiguen evitar que la misma vulneración se perpetre sobre ellos. De esta manera, la finalidad de estos procesos, entonces, involucra la tutela de una serie de otros intereses legítimos, lo que la doctrina llama una afectación indirecta, en forma de riesgo potencial, de que esa práctica ilícita pueda alcanzar también a otros⁵³.

En consecuencia, la defensa del interés de un consumidor específico, en la práctica, puede marcar precedente para la afectación de los intereses de futuros consumidores que pueden sufrir el mismo daño, por lo que es clave que las organizaciones tengan mayor relevancia en esta función.

Los grupos intermedios, conforme a la Constitución Política de la República, son los que sostienen la sociedad, estableciendo en su artículo primero *“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”*, ergo, la necesidad de información sobre las AACC para los ciudadanos, ya que en virtud de este artículo podemos presenciar la fuerza que deben tener las asociaciones civiles, que sin la adecuada información sobre su existencia, fines y funciones pierden la potencialidad de impactar de forma positiva en la sociedad, para fines de nuestro trabajo, en la eficaz protección de los consumidores.

⁵³ QUIROZ. (2013), *“Comentario al artículo 5º” “Protección de los derechos de los consumidores: Comentarios a la ley de protección de los derechos de los consumidores”* Directores: Carlos Pizarro, Iñigo de La Maza, Coordinador: Francisca Barrientos, Thomson Reuters, Santiago p. 213

Cabe destacar que las AACC son entidades legalmente constituidas que tienen existencia propia y anterior a la producción de los hechos que motivan el proceso de representación, actuando en el tráfico por medio de ciertos sujetos que serán los que luego comparezcan por dicha entidad en juicio, encontrado su antecedente más próximo en el artículo 1 de la Constitución que reconoce y ampara los grupos intermedios y en el derecho de asociación, contemplado en el artículo 19 N° 15 del Texto Constitucional⁵⁴. Aquí, podemos apreciar como todas las funciones finalmente deben estar entrelazadas para propender a una protección del consumidor efectiva.

Cabe destacar que en las acciones individuales los consumidores pueden comparecer solos y estas causas se ventilan en los Juzgados de Policía Local. Sin embargo, el problema que el consumidor pueda comparecer sin necesidad de estar patrocinado hace que el consumidor se sienta en un estado de indefensión, lo que se traduce en una negativa de acudir ante los tribunales y señalar que ha lesionado alguno de sus derechos. Por esto mismo es importante que los consumidores puedan educarse acerca del ejercicio de sus derechos y saber que pueden acudir a una asociación de consumidores, la cual representará sus pretensiones con mayor precisión y efectividad.

En la práctica, las asociaciones representan los intereses de sus afiliados y de quienes les conceden mandato respectivo para representar sus derechos. Incluso, CONADECUS a través de su página web otorga asesoría legal gratis para quienes vean lesionado algún derecho en una relación de consumo⁵⁵. Sin embargo, esta función no tiene gran connotación pública debido al carácter individual que contiene.

⁵⁴ AGUIRREZABAL (2010) “*El control de la representatividad adecuada de las asociaciones de consumidores en el ejercicio de las acciones colectivas*”, *Revista Chilena de Derecho*, v. 23 n.2 Santiago, Diciembre 2010 (Fecha de consulta: 16 de agosto de 2014) Disponible: <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v23n2/art09.pdf>

⁵⁵ CONADECUS: “*Asesorías*” (Fecha de consulta: 02 de mayo del 2014) Disponible: http://www.conadecus.cl/conadecus/?page_id=244

E) REPRESENTAR TANTO EL INTERÉS INDIVIDUAL, COMO EL INTERÉS COLECTIVO Y DIFUSO DE LOS CONSUMIDORES ANTE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES O ADMINISTRATIVAS, MEDIANTE EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES Y RECURSOS QUE PROCEDAN

Esta letra fue introducida por la Ley N° 19.955, que estableció el párrafo II del título IV, sobre el “Procedimiento especial para Protección del Interés Colectivo o difuso de los Consumidores”. Podemos observar que el interés individual ya está amparado por la función antes comentada, por lo que esta función se centra en los intereses colectivos y difusos que puedan tener los consumidores.

Los intereses difusos⁵⁶ pertenecen al género de los intereses colectivos. Éstos son aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidos en amplios sectores. Los intereses difusos tienen relación con los derechos sociales, culturales y económicos, en donde, las asociaciones se preocupan en específico por los derechos económicos de los consumidores. De un modo más técnico, son de intereses colectivos 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. En cambio, son de interés difuso las acciones que se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus derechos. Esto lo establece el artículo 50 de la Ley 19.496

Las acciones colectivas permiten la defensa del consumidor en circunstancias que por su bajo monto sería muy oneroso demandar en forma individual. Debemos vincular esta función con el Párrafo 2° de la Ley 19.496, en específico con su artículo 51 que dispone el procedimiento para la protección de los interés difusos y colectivo, otorgando competencia a las AACC para accionar cuando existe vulneración de alguno de estos derechos. Así, en la letra b) del mencionado artículo establece que la asociación deberá estar constituida, a lo menos, con 6 meses de anterioridad a la presentación de la acción y que cuente con la aprobación de la asamblea para hacerlo.

⁵⁶ AGUIRREZABAL (2006), “*Algunas precisiones en torno a los intereses supraindividuales (colectivos y difusos)*”, *Revista chilena de Derecho*, v.33 n.1 Santiago, abril 2006 (Fecha de consulta: 05 de julio de 2014) Disponible: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372006000100005

Ahora bien, esta función es de las que tienen mayor connotación pública en nuestra sociedad, debido a la gran importancia que tiene. En consecuencia, esta es de las funciones que se debe fortalecer con mayor rapidez. Estos grupos intermedios, deben ser los principales actores cuando se vulneran este tipo de derechos, ya que estas asociaciones nacen de la propia ciudadanía, y son, según nuestro criterio, quienes pueden representar los intereses de los consumidores de manera más adecuada.

En la práctica, los últimos años estas acciones han tenido gran efervescencia, existiendo casos emblemáticos en que las asociaciones han representado los intereses de consumidores. Así podemos destacar por parte de CONADECUS la demanda colectiva interpuesta contra Banco Estado⁵⁷, entre otras, y por parte de ODECU, la demanda por cobro excesivo en créditos hipotecarios del Banco Santander⁵⁸, ambas con resultado positivo para los consumidores. Cabe destacar que Banco Estado es una empresa estatal, por lo que el Sernac podría tener conflicto para defender a los consumidores que se vean afectados por abusos de parte de las mismas empresas del Estado, lo que hace aún más importante el fortalecimiento de las AACC para hacer frente a tales abusos.

F) PARTICIPAR EN LOS PROCESOS DE FIJACIÓN DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS BÁSICOS DOMICILIARIOS, CONFORME A LAS LEYES Y REGLAMENTOS QUE LOS REGULEN

Esta función se concibe para la protección de los consumidores en la fijación de los servicios básicos domiciliarios.

Se establece que las asociaciones tendrán participación en la fijación de los precios de los servicios básicos.

En la práctica, podemos ver desenvuelta esta función, en el proyecto por parte de ADECOP llamado “Usuarios y procesos de tarifas para el agua: Difusión y derecho a la

⁵⁷ LA TERCERA: “Banco estado devolver US 12 millones a clientes por cobro de comisiones en cuentas de ahorro” (Fecha de consulta: 30 de mayo del 2014) Disponible: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/05/655-522078-9-bancoestado-devolver-us12-millones-a-clientes-por-cobro-de-comisiones-en.shtml>

⁵⁸ ODECU: “Derecho de consumo” (Fecha de consulta: 30 de mayo del 2014) Disponible: <http://odecu.cl/index.php/derecho-de-consumo/507-tras-gestion-de-odecu-clientes-afectados-podran-reclamar-devolucion-de-cobro-excesivo-en-credito-hipotecario-santander-chile>

participación”⁵⁹ quienes ganaron el fondo concursable del año 2013, el cual tiene como objetivo central que los consumidores conozcan sus deberes y derechos en los procesos de fijación del precio del agua potable y en la calidad en la prestación de este servicio básico.

Sin embargo, se las limita sólo a los servicios domiciliarios, cuando lo más sensato desde nuestro punto de vista sería ampliar el espectro de participación a todas las áreas en que exista un consumidor y un proveedor, y con mayor consideración en los servicios básicos. Esto, porque como ya que como hemos dicho antes, estas asociaciones nacen desde la misma ciudadanía, desde los grupos intermedios, por lo que la posición de estos grupos debiese tener mayor incidencia en las tomas de decisiones de servicios básicos para la sociedad.

Analizadas las funciones establecidas para las AACC por la Ley N° 19.496, en que destacan con mayor fuerza las de tutela e información, y que por otro lado generan muchas dudas en cuanto a su real funcionamiento y su alcance, corresponde analizar la propuesta que otorga el proyecto de Ley de fortalecimiento del Sernac, para fortalecer a las AACC y ver si estas propuestas satisfacen la necesidad de fortalecerlas en aras de una protección del consumidor eficaz e integral.

⁵⁹ RED ATACAMA: “*ADECOP pone en marcha proyecto para informar a los usuarios*” (Fecha de consulta: 03 de mayo del 2014) Disponible: <http://www.redatacama.com/adecop-pone-en-marcha-proyecto-para-informar-a-los-usuarios/>

IV. DE LAS FUNCIONES PROPUESTAS EN EL PROYECTO DE LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SERNAC

1) DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.496 SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHO DE LOS CONSUMIDORES, BOLETÍN 9369-03

El proyecto tiene como objeto, a grandes rasgos, dotar al Sernac de las facultades que le permitan fiscalizar, sancionar, interpretar la ley y dictar instrucciones de carácter general. Además busca reforzar a la sociedad civil para que tengan la capacidad real de desarrollar iniciativas que protejan los intereses colectivos de los ciudadanos, a través del fortalecimiento de las AACC.

Según el Mensaje N° 141-362, el núcleo del proyecto consiste en procurar una protección de los derechos de los consumidores más moderna, ágil y eficiente. De esta manera, se propone la introducción de modificaciones que tienen por objeto generar los incentivos adecuados a fin de que los conflictos que afectan a una gran cantidad de ciudadanos en el tráfico económico se resuelvan dentro de plazos razonables.

A continuación pasaremos a analizar los contenidos generales que presenta este proyecto:

A) FORTALECIMIENTO DEL SERNAC

Resulta necesario que en relación con su finalidad de institución protectora de los derechos de los consumidores, se dote al Sernac de facultades que le permitan cumplir con su contenido de manera eficaz, en línea con lo que ocurre con otras agencias que protegen los derechos de los ciudadanos a nivel transversal en los mercados, como la Fiscalía Nacional Económica y con aquellas que actúan en mercados regulados, como es el caso de algunas Superintendencias.

Por ello, el proyecto de ley propone un cambio en el rol que le corresponde al Sernac, confiriéndole facultades para fiscalizar, sancionar, interpretar la ley y dictar normas de carácter general.

La entrega de estas nuevas facultades, que pretenden que una agencia cuya esencia es la defensa del consumidor actúe con imparcialidad para normar, impartir justicia, fiscalizar y sancionar, genera reparos en distintos sectores, por la posibilidad efectiva que el propio Servicio pierda tal imparcialidad, debilitándose así la protección integral de los consumidores que pretende este proyecto⁶⁰.

B) ELIMINACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS EN EL ÁMBITO DEL INTERÉS INDIVIDUAL DEL CONSUMIDOR

El Sernac en el sistema actual cumple un rol mediador entre los consumidores y las empresas. Sin embargo, no cuenta con poder disuasivo, es decir, al recibir un reclamo por parte de algún consumidor, el Servicio lo deja en conocimiento del proveedor, quien lo puede acoger o rechazar.

En caso de rechazo o que la empresa no responda, el Sernac le informa al consumidor, indicándole que le asiste el derecho de denunciar al proveedor en los Juzgados de Policía Local.

Con esta reforma, los consumidores podrán interponer sus denuncias de manera directa ante el Sernac y en caso de acogerse la denuncia, será el propio Sernac el que sancione a la empresa con una multa a beneficio fiscal, siendo esta resolución, apelable en los Tribunales Ordinarios de Justicia.

Este punto, también ha generado reparos, relacionados con el punto anterior, la imparcialidad del Sernac, ya que será el propio Servicio quien realizará la investigación, juzgará y sancionará en su caso al proveedor o la empresa.

En este sentido Hernán Calderón Ruiz, presidente de CONADECUS, ha estimado que los mecanismos en los Juzgados de Policía Local han funcionado bien para las acciones individuales *“Es expedito y no tiene costos para los consumidores, porque pueden entablar las demandas sin abogado y las sentencias hasta 10 UTM no son*

⁶⁰ CONADECUS: *“Reforma al Sernac: Comercio y consumidores revelan sus preocupaciones y expectativas”* (Fecha de consulta: 05 de julio del 2014)
Disponible: <http://www.conadecus.cl/conadecus/?p=7824>

apelables”, a diferencia de lo que plantea el proyecto que establece que será el propio Sernac quien tendrá competencia para resolver este tipo de acciones.

Además, se duda de la capacidad del Servicio, quien tendrá que sostener todo este nuevo sistema, sin tener oficinas a lo largo del país, a diferencia de los Juzgados de Policía Local, que tienen mayor cobertura y más de 17 años de experiencia viendo asuntos relacionados con la protección del consumidor.

Estimamos que conviene estudiar mejor el reemplazo de los Juzgados de Policía Local para conocer las acciones individuales en el ámbito de la protección del consumidor.

C) FORTALECIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

Este punto lo analizaremos con profundidad más adelante, por ahora, podemos adelantar, que el proyecto que busca modificar la Ley N° 19.496, reconoce el importante rol que cumplen estas asociaciones y acepta que la defensa de los derechos de los consumidores es más efectiva cuando las propias personas organizadas hacen sentir su voz.

Por esto, con el objeto que las AACC puedan tener viabilidad financiera se contempla la posibilidad que ejecuten y celebren actos y contratos civiles y mercantiles para cumplir sus objetivos y destinen los frutos de dichos actos a cumplir sus objetivos.

Por lo tanto, se deroga la prohibición a las AACC de desarrollar actividades lucrativas, las que hasta ahora sólo pueden limitarse al financiamiento o recuperación de costos en el desarrollo de actividades y cumplimiento de actividades que le son propias, aunque están obligados a reinvertir en sus propias asociaciones.

Por otra parte, con el objeto de conferirles a las AACC un rol más activo, tanto en la representación del interés individual como del interés colectivo o difuso de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales o administrativas, el Proyecto contempla que el Estado asignará mediante concurso público a las AACC que cumplan

con los requisitos establecidos en el Reglamento, aportes basales trianuales, aumentando así los recursos del fondo concursable.

Por último, el proyecto busca integrar el sistema con el Sernac, incorporando y otorgando mayores facultades, en cierta medida, a la sociedad civil, a través de las AACC, logrando así, una protección más eficaz.

D) INCREMENTO DE LAS MULTAS POR INFRACCIÓN A LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

Los montos de las multas hoy en día en la ley son insuficientes para evitar nuevas infracciones y en general, tampoco tienen una proporcionalidad con la gravedad de la infracción.

Por ejemplo, la multa más alta actualmente es de 1.000 UTM, unos 42 millones de pesos, para los casos de publicidad engañosa que terminen por afectar la salud o la seguridad del consumidor o del medio ambiente. Este proyecto triplica el monto máximo de esta multa. En otros casos se aumenta al doble; en otras a seis veces⁶¹.

E) REPARACIÓN ÍNTEGRA DE LOS DAÑOS CAUSADOS A CONSUMIDORES

En el Mensaje del Proyecto se justifica la derogación en el deseo de que en estos procesos se reparen íntegramente los daños causados a los consumidores. La ley desde su texto original reconoce como derecho de los consumidores la reparación e indemnización de todos los daños materiales y morales (artículo 3 letra e). Al suprimirse el N° 2 del artículo 51 se extendería el derecho a la indemnización de los perjuicios morales incluso a los juicios en los que se acciona en defensa del interés colectivo o difuso de los consumidores⁶².

⁶¹ SERNAC: “*Presidenta Michelle Bachelet firmó proyecto de Ley que dará mayores facultades al Sernac para proteger los derechos de los consumidores*” (Fecha de consulta: 06 de julio del 2014) Disponible: <http://www.sernac.cl/presidenta-michelle-bachelet-firmo-proyecto-de-ley-que-dara-mayores-facultades-al-sernac-para-protteg/>

⁶² CORRAL, HERNAN “*Daño moral y juicios colectivos en defensa del consumidor*” (Fecha de consulta: 07 de julio del 2014) Disponible: <http://corraltalciani.wordpress.com/tag/fortalecimiento-del-sernac/>

Estimamos que esta es una medida necesaria, ya que cuando el consumidor ha sufrido un daño, debe ser indemnizado en todas sus dimensiones, tanto el daño patrimonial como el moral, por lo tanto, extender el daño moral a los juicios en que existe un interés colectivo o difuso es una buena manera para proteger y reparar con mayor eficacia a los consumidores.

F) AUMENTO EN LOS PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA DE ACCIONES QUE PERSIGAN LA RESPONSABILIDAD CONTRAVENCIONAL

Hoy la Ley N° 19.496 establece que los consumidores tienen un plazo de 6 meses para recurrir ante la justicia en caso de haber sufrido una vulneración de sus derechos. La reforma plantea que este período de prescripción se amplíe a 2 años. Cabe destacar que este plazo es sólo para interponer la denuncia infraccional y no la civil.

Además, el proyecto aclara el momento desde el cual se comienza a contar el plazo, estableciendo que, para el caso de los dos años se hará desde que la infracción “haya cesado” y no desde que se “haya producido”, como es hoy en día⁶³.

2) DE LAS FUNCIONES Y FACULTADES PROPUESTAS PARA LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN EL PROYECTO DE LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SERNAC

Una vez realizado el análisis general de la ley, debemos ahondar en las modificaciones que este proyecto de ley establecerá para las AACC, objeto de este estudio. Las AACC reconocen un avance en este proyecto, sin embargo también se estima que hay aspectos por mejorar respecto al fortalecimiento de estas mismas.

En este sentido, Hernán Calderón⁶⁴ sostiene que existen puntos controversiales y sensibles, ya que se contemplan restricciones al actuar de las AACC y se debilita su

⁶³ SERNAC: “*Presidenta Michelle Bachelet firmó proyecto de Ley que dará mayores facultades al Sernac para proteger los derechos de los consumidores*” (Fecha de consulta: 06 de julio del 2014) Disponible: <http://www.sernac.cl/presidenta-michelle-bachelet-firmo-proyecto-de-ley-que-dara-mayores-facultades-al-sernac-para-protteg/>

⁶⁴ MOSTRADOR: “*El regresivo proyecto de ley del gobierno para la protección de los consumidores*” (Fecha de consulta: 07 de julio 2014) Disponible: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/06/25/el-regresivo-proyecto-de-ley-del-gobierno-para-la-proteccion-de-los-consumidores/>

necesaria autonomía e independencia. A esto se añade un “profundo desconocimiento” por parte de las nuevas autoridades sobre cómo funcionan estas asociaciones, y un “secretismo extremo” y “nula participación ciudadana”. Pero aún más, se evidencia una profunda “desconfianza” con la sociedad civil organizada al pretender imponerles restricciones que claramente se pueden traducir en un retroceso en el funcionamiento de esas asociaciones y en un intento encubierto por evitar la protección de sus derechos en los tribunales.

Sin embargo, a juicio de Hernán Calderón no todo es un retroceso, ya que el nuevo proyecto entiende que los derechos del consumidor deben protegerse a través de un sistema integrado, en que todos los actores participen. En consecuencia, el nuevo proyecto deroga algunas prohibiciones y aumenta el fondo concursable, con el fin de que las AACC se fortalezcan económicamente, teniendo viabilidad financiera, cuestión que por ahora no tienen. A modo de ejemplo, el actual fondo concursable sólo permite financiar proyectos, pero no permite recuperar costos (arriendo de oficinas, luz agua) o deducir acciones administrativas por los estudios realizados por estas organizaciones ya que el fondo no se puede invertir.

Así las cosas, el análisis de estas reformas se hará siguiendo la misma sistemática empelada en los capítulos anteriores, es decir, según sus funciones.

A) TUTELA

Como bien se ha señalado, con este proyecto, el Sernac reemplazará las competencias de los Juzgados de Policía Local, como instancia de defensa judicial de los consumidores individuales, traspasando este procedimiento a uno administrativo, ante él mismo.

En este nuevo procedimiento, los consumidores que han sufrido algún daño y quieran demandar una indemnización de perjuicios, deberán acudir a los tribunales ordinarios, representados por un abogado, sirviendo la resolución administrativa como prueba, la cual, sin embargo, puede ser rechazada.

Por consiguiente, a las AACC se le traspasa la responsabilidad de defender a los consumidores en los juzgados de letras con el fin de indemnizar a quienes han sufrido un perjuicio en virtud de una relación de consumo, sin tener los fondos económicos suficientes, ni la capacidad técnica, ni personal para asumir tal desafío.

Incluso, una de las restricciones que les impone el proyecto son las consideradas en el artículo 100 de la Ley N° 18.045 sobre Mercado de Valores, norma que establece que no se podrán celebrar actos o contratos con personas relacionadas. Esta disposición, se aplica a las sociedades anónimas, en específico, las restricciones que tienen este tipo de sociedades respecto de sus partes relacionadas⁶⁵, pero no es posible asimilar o pretender igualar una AACC con una sociedad anónima, que lo único que comparten es la persona jurídica, todos los demás aspectos de ellas son diferentes. Dicho de otro modo, en la práctica se transforma a las asociaciones en meros intermediarios. De esta forma serán un simple camino intermedio entre el consumidor y una oficina de abogados o abogados externos, pudiendo obtener como retribución para fortalecer y desarrollar su labor una parte de los excedentes que en una situación hipotética resulten de estos servicios⁶⁶, lo que no parece adecuado para pensar en su fortalecimiento y desarrollo como ente privado que colabora en la defensa de los consumidores.

Esta facultad parece que debilitará a las AACC en su función de representación, ya que, las AACC deben ser el pilar fundamental en las demandas individuales y colectivas de los consumidores, ya que como hemos dicho, éstas representan a toda la sociedad civil y como tal, deben tener la capacidad y las facultades para representar a los consumidores con eficiencia y eficacia en los tribunales, cuando ven vulnerado alguno de sus derechos como consumidores.

⁶⁵ Ley N° 18045, de 1981

⁶⁶ MOSTRADOR: “*El regresivo proyecto de ley del gobierno para la protección de los consumidores*” (Fecha de consulta: 07 de julio 2014) Disponible: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/06/25/el-regresivo-proyecto-de-ley-del-gobierno-para-la-proteccion-de-los-consumidores/>

B) REPRESENTACIÓN

Por otro lado, otra restricción que contempla este proyecto de ley es el reemplazo del artículo 54i por el siguiente párrafo *““En la resolución que da inicio al procedimiento, el Servicio deberá determinar la participación de Asociaciones de Consumidores, cuando el procedimiento se haya iniciado por denuncia de éstas. Sin perjuicio de lo anterior, las Asociaciones de Consumidores que tengan un interés legítimo podrán solicitar ser partes del procedimiento en cualquier estado, hasta la publicación de la solución ofrecida por el proveedor”*”.

Interpretando este párrafo, el Servicio podrá determinar, aún cuando las demandas las hayan iniciado las propias AACC, la participación de éstas en el procedimiento, lo cual parece ser una medida arbitraria y unilateral, toda vez que lo lógico sería que el Sernac intervenga en sus propias demandas, pero no en las que se inician de manera directa desde la sociedad civil. Por consiguiente, las AACC quedarían expuestas a que sus demandas sean intervenidas por el Sernac y la ley.

En este mismo sentido, vemos cómo se vulnera la función de representación de las AACC, una de las más importantes funciones que llevan a cabo estas organizaciones, tanto en Chile como en otras legislaciones extranjeras, ya que las demandas colectivas son el instrumento para reparar los daños y perjuicios acaecidos por los consumidores, además de sancionar a la empresa que los cometió. Por esto, si la sociedad civil no tiene la capacidad para representarse por sí misma, y le concede esta función, como órgano único al Sernac, se perderá la autonomía e independencia de las AACC y por ende la propia sociedad civil no podrá defenderse por sus medios, sino a través de un órgano Estatal. Esto resulta preocupante, ya que en el caso que se inicie una demanda colectiva en contra de alguna empresa del Estado, el Sernac, tendrá la facultad, de excluir a la Asociación de Consumidores respectiva que inició la demanda y, en consecuencia, a la propia sociedad civil, lo que para nosotros es a lo menos arbitrario e ilegal.

El proyecto no ha abordado en forma adecuada el rol, las funciones, la participación y los aportes que pueden hacer las AACC en un proceso de mediación

colectiva. Así, tampoco se reconoce en éste la posibilidad de iniciar y llevar adelante una mediación colectiva respecto de un problema que ha generado un proveedor, sujeto obviamente a ciertas reglas y estándares, tales como la transparencia y la efectividad de los daños, tal como ha señalado Calderón⁶⁷.

Por lo tanto, se recomienda incluir en las mediaciones colectivas, en virtud de la facultad potestativa del Sernac, a las AACC que hayan iniciado una demanda colectiva.

C) EDUCACIÓN E INFORMACIÓN

Otra restricción que se introduce es la prohibición de repartir excedentes, utilidades o beneficios pecuniarios de sus actividades entre sus miembros fundadores, directores, socios, personas relacionadas con los anteriores o empleados, sin perjuicio de las gratificaciones legales que correspondan a los trabajadores. Los ingresos que obtengan con sus actividades servirán de manera exclusiva para su financiamiento, desarrollo institucional, investigación, estudios, o para el apoyo de sus objetivos. Asimismo, se contempla la prohibición para las AACC de celebrar actos o contratos con sus miembros fundadores, directores, socios o personas relacionadas con los anteriores, incluyendo la prestación de servicios o contratos de trabajo⁶⁸.

Esta restricción parece ser la limitación a la facultad de lucrar de las AACC, ya que si bien éstas podrán generar ingresos, deberán siempre reinvertirlos, lo que a nuestro parecer es acertado. Ello, es una buena medida para fortalecerlas económicamente y para que éstas no se puedan corromper con fines antagónicos a la finalidad misma que las convoca, a saber, la protección efectiva de los consumidores. Además, con la posibilidad de reinvertir, los nuevos fondos podrán ser dirigidos a realizar programas de educación de mayor calidad y más alcance y realizar estudios en las distintas áreas del consumo, sin tener que limitarse por la falta de recursos.

⁶⁷ ODECU: “*ODECU expone en Congreso observaciones a proyecto que modifica Ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores*” (Fecha de consulta: 09 de julio de 2014) Disponible: <http://www.odecu.cl/index.php/noticias/77-noticias/555-odecu-expone-en-congreso-observaciones-a-proyecto-que-modifica-ley-sobre-proteccion-de-los-derechos-de-los-consumidores>

⁶⁸ Mensaje 141-362

Recordemos que el proyecto levanta la prohibición de celebrar actos o contratos mercantiles y civiles, por lo que esta prohibición nos parece lógica ya que, las AACC son por definición asociaciones sin fines de lucro, por lo tanto, los ingresos que obtengan las asociaciones serán necesariamente para autofinanciarse, debido a que el fondo concursable no entrega los recursos necesarios para auto sustentarse y propender a una eficaz y fuerte protección al consumidor.

Asimismo en cuanto a la prohibición de contratar a sus socios, fundadores o directores para trabajar en el tema de la defensa del consumidor o la prestación de servicios, Stephan Larenas, presidente de ODECU, señala que lo que quieren las AACC es fortalecerse como asociación y no externalizar sus servicios⁶⁹.

D) ATRIBUCIONES

Una vez analizadas según su finalidad las restricciones que establece el proyecto de ley de fortalecimiento del Sernac, es necesario analizar las atribuciones que éste prescribe.

El proyecto de ley reconoce la importancia de las AACC y las sitúa como representantes de la sociedad civil, aceptando que la protección de los consumidores se debe realizar a través de un sistema integrado, en donde las asociaciones, al emerger de los propios ciudadanos, deben tener un impacto mayor para propender a una protección eficaz de los consumidores.

En consecuencia, el Sernac y las AACC deben tener a lo menos un peso similar en la protección de los consumidores y sobre todo, para que sea una protección eficaz, deben trabajar de manera conjunta, ya que ambas instituciones deben ser pro consumidores y la forma de lograr la eficacia es el trabajo en comunión.

⁶⁹ DIARIO FINANCIERO: “Consumidores piden más claridad en procedimientos de nuevo Sernac” (Fecha de consulta: 08 de julio del 2014) Disponible: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gobierno/consumidores-piden-mas-claridad-en-procedimientos-de-nuevo-sernac/2014-06-03/205540.html>

Ahora bien, la primera forma que presenta este proyecto para fortalecer económicamente a las AACC consiste en la derogación de la prohibición a las AACC de desarrollar actividades lucrativas, las cuales a esta fecha sólo pueden limitarse al financiamiento o recuperación de costos en el desarrollo y cumplimiento de actividades que les son propias.

En este sentido, se les permitirá a las AACC celebrar y ejecutar actos y contratos civiles y mercantiles, destinando los frutos de estos actos a su autofinanciamiento, tal como menciona el mensaje del proyecto, los ingresos se destinarán de manera exclusiva para su financiamiento, desarrollo institucional, investigación, estudios, o para el apoyo de sus objetivos.

Este es un avance importante en el desarrollo de estas agrupaciones, ya que podrán generar más ingresos y realizar más estudios, de mayor calidad y entregarán aun un mejor servicio para sus afiliados y para los consumidores en general. Recordemos que hasta la fecha, las asociaciones no podían realizar actividades lucrativas, por lo que en lo principal, se sostenían con el fondo concursable, el cual tampoco alcanza bien para realizar todas las actividades en pos de una mejor protección del consumidor.

Por otra parte, con el objeto de conferirles a las AACC un rol más activo, tanto en la representación del interés individual como del interés colectivo o difuso de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales o administrativas, el proyecto contempla que el Estado asignará mediante concurso público a las AACC que cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento, aportes basales trianuales⁷⁰.

En este sentido, Hernán Calderón sostiene sobre el fortalecimiento de las asociaciones, el presupuesto del fondo concursable de las AACC actualmente es de \$364.000.000, destinado a proyectos y estudios en todo el país. El proyecto considera aumentar este fondo cuando se implemente la ley a \$737.440.000, por lo cual el fondo para la defensa de los consumidores en tribunales, cuando entre el nuevo régimen, quedará reducido a \$373.440.000, a menos que se elimine el destino de fondos de

⁷⁰ Mensaje 141-362

estudios. Con los recursos disponibles, se podría representar en los Juzgados de Letras a unos 1.000 consumidores aproximadamente al año. Hoy día en los JPL ingresan más de 10.000 denuncias al año⁷¹.

En definitiva, las principales formas de fortalecimiento de las AACC que presenta este proyecto, dicen relación con su financiamiento. Sin embargo, si bien es imprescindible para fortalecerlas que tengan mayores recursos, se extrañan en el proyecto medidas que propendan a constituir a las AACC como eje referencial en la protección al consumidor, es decir, el otorgamiento de mayores facultades, funciones y atribuciones para actuar en la sociedad, formándose así, una opción real de defensa de los derechos de los consumidores ante el Sernac y no quedar relegadas a un segundo plano.

En consecuencia, podemos apreciar que el fortalecimiento de las AACC que consta en el proyecto de ley de fortalecimiento del Sernac, se limita a un mayor financiamiento de éstas, que puedan contar con mayores recursos para realizar sus actividades.

Por otro lado, observamos que con el fortalecimiento del Sernac, con el proyecto tal como está ahora, las AACC perderán autonomía e independencia, lo que se puede identificar como una falta de confianza por parte de las autoridades en otorgarles más responsabilidades y atribuciones a la propia sociedad civil, representada en este caso, por las AACC.

⁷¹ MOSTRADOR: “*El regresivo proyecto de ley del gobierno para la protección de los consumidores*” (Fecha de consulta: 07 de julio 2014) Disponible: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/06/25/el-regresivo-proyecto-de-ley-del-gobierno-para-la-proteccion-de-los-consumidores>

V) CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

En este capítulo se ha decidido ofrecer al lector las principales conclusiones que contiene esta investigación. Junto con ello, se presentan además una serie de proposiciones de *lege ferenda* que podrían contribuir a mejorar el sistema de las AACC, en especial, a su fortalecimiento.

1) CONCLUSIONES

A) Para lograr una protección al consumidor efectiva se requiere de un sistema integral de protección al consumidor, en donde el Sernac y las AACC actúen coordinadamente y con una misma finalidad, a saber: propender a una efectiva protección del consumidor.

B) Los orígenes de las AACC nos muestran que éstas están en un proceso de evolución y propagación, ya que son relativamente nuevas y han tenido un gran auge en nuestro país, demostrándonos lo importante que son para la ciudadanía a través de su incremento en las distintas regiones de nuestro país.

C) El estudio de las funciones que realizan estas asociaciones permiten concluir que la facultad de representación es esencial en la configuración de las AACC, otorgándole a los ciudadanos una herramienta para protegerse eficazmente de los abusos que puedan sufrir por parte de un proveedor, siendo claves en las demandas tanto colectivas como individuales.

D) Con respecto a la función de educación e información, resulta necesaria para tener un sistema eficaz, ya que los propios consumidores deben estar al tanto de sus derechos y opciones para ejecutarlos, siendo la información un pilar fundamental en un sistema de protección a los consumidores, cuestión, que hoy en día es insuficiente. Además para propender a un sistema integrado es necesario empoderar a las AACC en la sociedad civil, ya que éstas nacen de ella, lo que se debe hacer por medio de esta función.

E) Los recursos con los que cuentan las AACC hoy no son suficientes para poder empoderarlas en la sociedad, cuestión necesaria para fortalecer la protección de los consumidores. Por lo tanto, esta falta de recursos se refleja en la falta de información de éstas por parte de la población, lo que en consecuencia, refleja la falta de educación por

parte de los ciudadanos en cuanto a la protección de sus propios derechos como consumidores.

F) El proyecto de ley que actualmente se discute en el parlamento es insuficiente, ya que a nuestro juicio no fortalece a las AACC. Incluso en algunos ámbitos las constriñe o restringe, sin que puedan realizar sus funciones naturales de defensa del consumidor.

G) Respecto a las atribuciones que propone el proyecto de ley creemos que son necesarias, en cuanto a la urgente de necesidad de otorgarle mayores fondos a las AACC para que puedan desarrollar sus funciones de mejor manera, con mayor impacto y mejor calidad, sin embargo, el fortalecimiento de éstas no es una cuestión sólo económica.

2) PROPOSICIONES

A) El Sernac debería invertir más recursos en campañas de información sobre las AACC, en especial sobre sus facultades de educación y de información

Como en general la ciudadanía desconoce la finalidad y funciones de las AACC, proponemos que debe ser el propio Sernac el organismo encargado de difundir un mayor conocimiento sobre ellas, y no sólo aportar con recursos estatales.

Esta información la puede transmitir por cualquier medio de campaña informativa, incluso utilizando sus plataformas digitales o tecnológicas como su página web, con enlaces claros y accesibles a las distintas páginas de las AACC y con una descripción de las funciones y de la forma en que éstas pueden ayudar a la ciudadanía, de un modo cercano y simple para quienes acceden a dicho portal.

Asimismo, en el programa de educación financiera lanzado por el Sernac para cursos de educación básica, se deben incluir a las AACC, para que desde pequeños los niños consumidores se vayan familiarizando con las asociaciones y con la protección del consumidor vista de forma integral.

B) Mecanismos de coordinación entre el Sernac y las AACC

Creemos que para satisfacer el modelo de sistema integral de protección del consumidor, es necesario que el Sernac y las AACC trabajen en forma conjunta.

Para esto y como medida básica proponemos la coordinación en la realización de estudios, tal como ocurre en otras legislaciones extranjeras, donde los estudios realizados

por una AACC, son utilizados por el órgano estatal en el cual recae la protección al consumidor o son encargados dichos estudios por este mismo órgano.

Misma idea podría replicarse respecto de las defensas de los intereses colectivos judiciales, y la intervención de las AACC en los procedimientos de mediación colectiva, en que se nota una preferencia por el aparato estatal en desmedro del fortalecimiento de la sociedad civil reunida en la forma de estas asociaciones.

C) Ampliación de la función de fijación de tarifas en otros mercados o una promoción de entendimiento de tarifas en otros mercados

Una segunda proposición tiene relación con la función de la participación de las AACC en la fijación de tarifas de los servicios básicos domiciliarios.

En este sentido, creemos que esta función es insuficiente, toda vez, que no basta que las AACC puedan sólo participar en la fijación de tarifas de los servicios básicos domiciliarios, sino que se tiene que abrir, al menos en principio, a todos los servicios básicos, ya que la sociedad civil, requiere ser representada de forma efectiva en los procesos de fijación tarifaria de todos los servicios básicos.

Incluso, en aquellos mercados en que no se fijan las tarifas mediante un procedimiento estatal, como la salud o los servicios financieros, sería urgente potenciar esta facultad para que las AACC accedan a la posibilidad de “conversar” con las empresas o gremios empresariales, en aras de arribar a una solución que facilite la determinación del cobro de estas tarifas.

D) El fortalecimiento de los Consejos consultivos en el Sernac compuesto por AACC y empresas o gremios de empresas

Si bien ya existen, creemos que es necesario potenciarlos aún más, ya que son un mecanismo de coordinación entre los distintos actores en la relación de consumo y por ende propende a un sistema integrado y eficaz.

Cabe destacar que el representante del Sernac cuando se constituye el primer Consejo consultivo era Ernesto Muñoz, actual presidente del Sernac, por lo que se podría esperar que éste haga participar a las AACC en mayor medida.

E) Aumentar la dotación de recursos económicos de las AACC

Otra falencia de nuestro sistema de protección es su falta de recursos. Para esto proponemos dos medidas. La primera, aumentar los fondos estatales a través de incentivos, es decir, las AACC que cumplan con ciertos requisitos o incorporen programas por ejemplo de educación a los consumidores u otro, tendrán acceso a mayores fondos, creando para esta medida, una escala con distintas metas o programas y en el cual, la AACC que cumpla con tales medidas recibirá mayores fondos. La segunda, sería que obtengan un porcentaje de la multa que se otorgue por cada condena infraccional. Así, en vez de ir la totalidad de ese pago a las arcas fiscales, que se otorgue un porcentaje de al menos un 40% a la AACC que enfrentó el caso. Como contrapartida y para evitar irregularidades se deberá incrementar la obligación de transparencia de las fuentes de ingreso por parte de las AACC.

F) Eliminación de la facultad de inhibir la demanda colectiva presentada por la AACC y traslado a mediación colectiva

Por último, el proyecto de Ley que fortalece al Sernac limita la actuación de las AACC en las demandas colectivas, cuestión, que a nuestro criterio es perjudicial para nuestro sistema. Para nosotros es importante que las propias AACC puedan llevar estos procesos con total independencia, ya que como hemos dicho, éstas nacen de la propia ciudadanía y no parece adecuado que no gocen de total independencia para defender de manera colectiva a los propios ciudadanos.

Proponemos la eliminación del artículo 54i del proyecto de ley y el análisis exhaustivo del resto de las normas que limiten la representación por parte de las AACC a los ciudadanos en procesos de demandas colectivas y difusas.

VI) BIBLIOGRAFÍA

1) OBRAS CITADAS

- AGUIRREZABAL, Maite (2006), “Algunas precisiones en torno a los intereses supraindividuales (colectivos y difusos), *Revista chilena de Derecho*, v.33 n.1 Santiago, abril 2006 (Fecha de consulta: 05 de julio de 2014) Disponible: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372006000100005
- AGUIRREZABAL, Maite (2010) “El control de la representatividad adecuada de las asociaciones de consumidores en el ejercicio de las acciones colectivas”, *Revista Chilena de Derecho*, v. 23 n.2 Santiago, Diciembre 2010 (Fecha de consulta: 16 de agosto de 2014) Disponible: <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v23n2/art09.pdf>
- CORRAL, Hernan (2014), “Daño moral y juicios colectivos en defensa del consumidor” *Derecho y Academia* (Fecha de consulta: 07 de julio del 2014) Disponible: <http://corraltalciani.wordpress.com/tag/fortalecimiento-del-sernac/>
- LASARTE, Carlos: “La protección del consumidor como principio general del derecho” (Fecha de consulta: 13 de julio de 2014) Disponible: http://uap.intechperu.com/Ucarga/proteccion%20del%20consumidor_23752.pdf
- LORENZINI, Jaime (2013), “Protección efectiva del consumidor” *Espacio Público* (Fecha de consulta: 12 de abril de 2014) Disponible: <http://espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/12.pdf>
- MANZANO, Liliana: “Defensa del consumidor. Análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, p.5. (Fecha de consulta: 26 de abril del 2014). Disponible: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/05458.pdf>
- SÁNCHEZ, RUIZ, SANTOS (2008) “Facua y el movimiento de los consumidores”, p.11. (Fecha de consulta: 25 de abril del 2014) Disponible: <https://www.facua.org/es/informes/facuayelmovimientodeconsumidores.pdf>
- QUIROZ. (2013), “Comentario al artículo 5º” *“Protección de los derechos de los consumidores: Comentarios a la ley de protección de los derechos de los consumidores”* Directores: Carlos Pizarro, Iñigo de La Maza, Coordinador: Francisca Barrientos, Thomson Reuters, Santiago, p.213-242

2) NORMAS CITADAS

- Ley N° 18045, de 1981, Ley de mercado de valores. *Diario Oficial*, 21 octubre 1981
- Ley N° 19.496, de 1997, Normas sobre protección de los derechos de los consumidores. *Diario oficial*, 07 febrero 1997
- Mensaje 141-362, que inicia un proyecto de ley que modifica la Ley N°19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, 02 junio 2014
- Proyecto de Ley que modifica Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, Boletín 9369-03

3) PRENSA CITADA

- CONADECUS: “*Reforma al Sernac: Comercio y consumidores revelan sus preocupaciones y expectativas*”, 31 de marzo de 2014 (Fecha de consulta: 05 de julio del 2014) Disponible: <http://www.conadecus.cl/conadecus/?p=7824>
- CONADECUS: “*Demanda colectiva Banco Estado*” (Fecha de consulta: 16 de julio de 2014) Disponible: http://www.conadecus.cl/conadecus/?page_id=268
- CONADECUS: “*ISAPRES*” (Fecha de consulta: 16 de julio de 2014) Disponible: http://www.conadecus.cl/conadecus/?page_id=8295
- CONSUMER INTERNATIONAL: “*Historia del movimiento de los consumidores*”, (Fecha de consulta: 26 de abril del 2014). Disponible: <http://es.consumersinternational.org/who-we-are/about-us/we-are-50/history-of-the-consumer-movement/>
- DIARIO FINANCIERO: “*Consumidores piden más claridad en procedimientos de nuevo Sernac*”, 4 de julio de 2014 (Fecha de consulta: 08 de julio del 2014) Disponible: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gobierno/consumidores-piden-mas-claridad-en-procedimientos-de-nuevo-sernac/2014-06-03/205540.html>
- LA TERCERA: “*Banco estado devolver US 12 millones a clientes por cobro de comisiones en cuentas de ahorro*”, 06 de mayo de 2013 (Fecha de consulta: 30 de mayo del 2014) Disponible: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/05/655-522078-9-bancoestado-devolvera-us12-millones-a-clientes-por-cobro-de-comisiones-en.shtml>

- MOSTRADOR: “*El regresivo proyecto de ley del gobierno para la protección de los consumidores*”, 25 de junio de 2014 (Fecha de consulta: 07 de julio 2014) Disponible: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/06/25/el-regresivo-proyecto-de-ley-del-gobierno-para-la-proteccion-de-los-consumidores>
- ODECU: “*ODECU expone en Congreso observaciones a proyecto que modifica Ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores*”, 26 de junio de 2014 (Fecha de consulta: 09 de julio de 2014) Disponible: <http://www.odecu.cl/index.php/noticias/77-noticias/555-odecu-expone-en-congreso-observaciones-a-proyecto-que-modifica-ley-sobre-proteccion-de-los-derechos-de-los-consumidores>
- ODECU: “*Tras gestión de ODECU, clientes afectados podrán reclamar devolución de cobro excesivo en crédito hipotecario Santander-Chile*” (Fecha de consulta: 18 de julio de 2014) Disponible: <http://www.odecu.cl/index.php/derecho-de-consumo/507-tras-gestion-de-odecu-clientes-afectados-podran-reclamar-devolucion-de-cobro-excesivo-en-credito-hipotecario-santander-chile>
- PERIBONIO, Juan Antonio “*Nueva ley del consumidor*” (Fecha de consulta: 14 de abril de 2014) Disponible: <http://www.fundacionavanzachile.cl/columna/nueva-ley-del-consumidor>
- RED ATACAMA: “*ADECOP pone en marcha proyecto para informar a los usuarios*” 17 de septiembre de 2013 (Fecha de consulta: 03 de mayo del 2014) Disponible: <http://www.redatacama.com/adecop-pone-en-marcha-proyecto-para-informar-a-los-usuarios/>
- REVISTA DEL CONSUMIDOR: Fecha de consulta: 25 de abril del 2014. Disponible en http://www.revistadelconsumidor.cl/articulos/contenidos.php?ID_Articulo=407
- SERNAC: “*Presidenta Michelle Bachelet firmó proyecto de Ley que dará mayores facultades al Sernac para proteger los derechos de los consumidores*”, 02 de junio de 2014 (Fecha de consulta: 06 de julio del 2014) Disponible: <http://www.sernac.cl/presidenta-michelle-bachelet-firmo-proyecto-de-ley-que-dara-mayores-facultades-al-sernac-para-protég/>

4) PÁGINAS WEB

www.alconsumidor.org

www.asgeco.org

www.conadecus.cl

www.consumerinternational.org

www.consumerinterests.org

www.consumersunion.org

www.elpoderdelconsumidor.org

www.facua.org

www.launionuyc.org.ar

www.odecu.cl

www.proconsumer.org.ar

www.sernac.cl