



# Nuevas facultades de las AdC: ¿Mejora la protección de los consumidores?

---

INSUMO DE TRABAJO SEMINARIO WEB

7 de diciembre 2022

# **Introducción a interpretación de las facultades de las Asociaciones de Consumidores**

## **1. Evolución normativa.**

El texto original de la ley del consumidor (1997) establece un listado taxativo de funciones de las entonces organizaciones de defensa de los derechos de los consumidores. Estas funciones se concentraban en la difusión de la ley y regulaciones complementarias de protección al consumidor; informar orientar y educar; brindarles asesoría a los consumidores que requieran; estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección de los derechos los consumidores; realizar investigaciones; representar a los consumidores que lo soliciten; y ejercer las acciones que establece la ley del consumidor sólo respecto a los consumidores que lo soliciten.

Luego en la reforma del año 2004 junto con la incorporación de la protección de los intereses colectivos y difusos se avanzó en la reforma en la regulación de las hoy de las ahora asociaciones de consumidores definiéndolas; estableciendo sus objetivos de protección, información, educación, representación y defensa de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten. Agregó dentro de sus funciones la representación del interés individual del interés colectivo y el interés difuso de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales o administrativas en general; y la facultad de participar en los procesos de fijación de tarifas de los servicios básicos domiciliarios. Creó también el fondo concursable, excluyendo las funciones de protección dentro de las iniciativas financiadas por dicho fondo.

Luego, en la reforma de fortalecimiento del Sernac del 2018, en lo que respecta a las funciones de las organizaciones de consumidores se reemplazó el listado cerrado por una lista de actividades en que se incluyó la representación individual

de los consumidores en las acciones civiles indemnizatorias; la facultad de realizar mediaciones individuales a solicitud del consumidor; y se agregó la función genérica de efectuar, conforme a la ley, cualquier otra actividad destinada a proteger informar y educar a los consumidores. Asimismo se reconoció la facultad de desarrollar programas de asistencia judicial a propósito de la asistencia a consumidores en las acciones de interés individual que conocen los juzgados de policía local. Adicionalmente, junto con la regulación de los procedimientos voluntarios colectivos, se estableció la posibilidad que sea iniciada tras denuncia fundada de una asociación de consumidores. Finalmente, modificó el fondo concursable, permitiendo financiar actividades vinculadas con las funciones de protección.

## **2. Desarrollo normativo.**

Las facultades de las asociaciones de consumidores se desarrollan no sólo en el párrafo que las regulan, sino que se complementan por normas de carácter procesal que establecen facultades complementarias.

En general, estas funciones procesales han sido establecidas las reformas que ha tenido la ley de protección al consumidor, por ejemplo la reforma que incorporó el procedimiento de protección del interés colectivo o difuso, los estableció como legitimados activos; por su parte el la reforma de fortalecimiento del Sernac que incorporó los procedimientos voluntarios colectivos los incorporó dentro de quienes pueden gatillar su inicio; la última reforma en materia de libre competencia los habilitó de manera indirecta para presentar acciones indemnizatorias colectivas o difusa en sede libre competencia; la reforma pro consumidor los habilitó de manera indirecta para presentar acciones de interés colectivo difuso en materia de protección de datos personales, entre otros.

### **3. Clasificación.**

La doctrina ha clasificado las facultades de las asociaciones de consumidores en un conjunto de funciones: (1) función de difusión normativa; (2) función de información y orientación de los consumidores para lo de tu ejercicio de sus derechos; (3) función de educación a los consumidores para el adecuado ejercicio de sus derechos; (4) función de estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección de los derechos los consumidores y efectuar o apoyar investigaciones en el área de consumo; a lo que podríamos agregar por lo pronto (5) la función de representación; (6) la función de mediación; y (6) la función de protección del interés colectivo y difuso de los consumidores.

### **4. Facultades Asociaciones de Consumidores y Sernac.**

Si comparamos las facultades de las asociaciones de consumidores respecto de las facultades del Sernac podemos ver ciertas semejanzas, sin embargo, existen dos grupos de diferencias: por un lado la naturaleza de la función pública como un poder un deber jurídicamente finalizado se diferencia de las facultades de un organismo privado que ejerce facultativamente funciones de interés público; y por otro lado el fraseo respecto del objeto de las facultades del Sernac es jurídicamente más preciso utilizando expresiones tales como leyes, leyes especiales, reglamento, normativa o normas, mientras que por su parte, las facultades de las asociaciones de consumidores hacen referencias de manera más genérica a los cuerpos normativos de protección al consumidor que incluyen.

### **5. Elementos interpretativos.**

#### **5.1 Elementos normativos.**

Existen dos reformas introducidas en la reforma de la ley pro consumidor que resultan importantes en esta materia: el principio interpretativo pro consumidor (2 ter LPC) y la ampliación de los derechos de los consumidores (3 inc. 3 LPC).

El principio interpretativo pro consumidor se aplica a todas las normas de la ley de protección al consumidor y en consecuencia no sólo a las normas de derecho dispositivo, sino también, entre otras, a las normas procesales y a las normas orgánicas relativas a las facultades de las asociaciones de consumidores. De tal manera que frente a una pluralidad de posibles interpretaciones, se preferirá aquella que sea favorable a los intereses de los consumidores.

Por su parte, al establecer el legislador que son derechos de los consumidores los establecidos en las leyes, reglamentos y demás normativa que diga relación con la protección de los derechos de los consumidores, implica que la infracción a dichas leyes reglamentos y normativa constituye también una infracción a la ley de protección de los derechos de los consumidores, y en consecuencia, todas las discusiones relativas a las facultades de las asociaciones de consumidores; a la aplicabilidad del procedimiento especial para la protección del interés colectivo y difuso de los consumidores; a la extensión del carácter de ley especial; al ámbito de aplicación de la ley, particularmente en lo relativo a las reglas del artículo 2 de la LPC, los que quedarían resueltos por aplicación directa de la ley.

## **5.2. Otros elementos interpretativos.**

Revisada la doctrina, existe escaso estudio doctrinario y discusión jurisprudencial en el registro de sentencias respecto de las facultades de las AdC, salvo en lo relativo a los requisitos y límites de la legitimidad activa de las AdC en el marco de juicios colectivos o difusos. Asimismo, revisada la historia del texto y sus sucesivas modificaciones, constatamos pocos elementos interpretativos

## **Revisión de algunos aspectos específicos relativo a las facultades de las Asociaciones de Consumidores**

### **1. Respeto de la actuación procesal.**

#### ***1.1.- Aplicación del principio pro-consumidor en los Procedimientos Voluntarios Colectivos en cuanto al examen de admisibilidad.***

Teniendo en cuenta que las normas de la LPDC se aplicarán e interpretarán de la forma más favorable al consumidor, los Procedimientos Voluntarios Colectivos deben asegurar la protección eficaz de estos.

En este sentido, el primer obstáculo que debiese ser eliminado es la carga procesal que se impone administrativamente a los consumidores en este tipo de procedimientos, en tanto se les exige presentar antecedentes y documentación de sustento, de difícil obtención.

Esto es consecuencia de la asimetría de la información propia del sistema, debiendo el SERNAC exigir este tipo de antecedentes a los proveedores, pero en ningún caso exigirlo a los consumidores como condición sine qua non de admisibilidad.

Lo anterior se desprende de una simple interpretación del artículo 54, letra H, de la LPDC, que norma: “El procedimiento a que se refiere este párrafo tiene por finalidad la obtención de una solución expedita, completa y transparente, en caso de conductas que puedan afectar el interés colectivo o difuso de los consumidores. Estará a cargo de una subdirección independiente y especializada dentro del Servicio, de conformidad a lo dispuesto en el inciso décimo del artículo 58. Los principios básicos que lo regulan son la indemnidad del consumidor, la economía procesal, la publicidad, la integridad y el debido proceso”.

Así, principios como la solución expedita, la economía procesal y el debido proceso, debiesen tener como consecuencia evidente la eliminación de cualquier tipo de obstáculo que requiera de presentación de instrumentos y datos que sea factible solicitar al proveedor objeto de un Procedimiento Voluntario Colectivo.

### ***1.2. Principio pro-consumidor como garante de la representación y defensa efectiva de los consumidores en juicios de interés difuso y colectivos.***

La LPC estipula expresamente que las AdC serán legitimados activos en los procedimientos colectivos o de interés difuso, pudiendo demandar directamente o bien, hacerse parte en el proceso. Así, dispone el artículo 51, letra A, número, 3 que “iniciado el juicio señalado, cualquier legitimado activo podrá hacerse parte en el mismo. Asimismo, podrá comparecer cualquier consumidor que se considere afectado para el solo efecto de hacer reserva de sus derechos”.

Lamentablemente, podría ocurrir que por decisión del Tribunal o de SERNAC, se dificulte la participación de las AdC en estos juicios, perjudicando así a los consumidores. Esta conducta ha ocurrido en ocasiones, cuando solicita una AdC hacerse parte del proceso para velar por una óptima solución en beneficio de sus mandantes, retrasando el Tribunal su aceptación a tal punto que puede aprobar un acuerdo arribado entre el proveedor y SERNAC, sin que la Asociación en cuestión sea considerada aún en el proceso.

Es importante tener en cuenta que el artículo 2 de la LPDC no solo señala que las normas de este cuerpo normativo deben interpretarse a favor de los consumidores, sino que además se indica que, de forma complementaria, se deberá interpretar la ley de acuerdo al articulado del número 4, del Título Preliminar del Código Civil. De esta forma, la participación de la AdC en procedimientos colectivos debe entenderse con toda la amplitud posible y teniendo siempre a la vista el interés y beneficios de los consumidores, siendo para estos efectos gravosa y limitante la Circular número 71, de 5 de febrero de 2021, “Sobre deberes legales y buenas prácticas para las

partes litigantes durante la tramitación de procedimientos para defensa del interés colectivo y difuso de los consumidores”<sup>1</sup>.

### **1.3. Principio pro-consumidor como habilitante de la legitimación activa de la AdC en un juicio colectivo.**

Los Tribunales nacionales han insistido en que las AdC requieren de la autorización de su Asamblea para incoar una demanda colectiva o de interés difuso; de esta forma, no solo se solicita la decisión conforme del Directorio para tal efecto, sino que además se requeriría de un elemento extraordinario.

La aplicación del principio pro-consumidor así como la interpretación de la ley a la luz del artículo 19 del Código Civil, son imperativos en no exigir este requerimiento, el que no se contempla en la Ley ni en otro Reglamento.

Efectivamente, el artículo 51, numeral 1, letra b, reglamenta que: “b) Una Asociación de Consumidores constituida, a lo menos, con seis meses de anterioridad a la presentación de la acción, y que cuente con la debida autorización de su directorio para hacerlo”.

Donde el texto de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. Por lo demás, las normas de la Ley se aplicarán a favor del consumidor. En consecuencia, las AdC están facultadas para ser legitimadas activas sin necesidad de acompañar en el proceso la autorización de su Asamblea de Socios.

## **2. Respecto de las materias que pueden ser objeto de litigación colectiva.**

Se ha indicado que la ampliación de los derechos de los consumidores consagrada en el artículo 3, inciso 3, de la LPDC, los favorece en tanto pueden ser

---

<sup>1</sup> Vista en [https://www.sernac.cl/portal/618/articles-60272\\_archivo\\_01.pdf](https://www.sernac.cl/portal/618/articles-60272_archivo_01.pdf)



representados por las AdC en juicios de interés colectivo o difuso cuando se infringen leyes, normativas u otros cuerpos legales que contengan normas relativas a la protección de sus derechos. De esta forma, las AdC quedan facultadas para litigar en materias no contempladas expresa y privativamente en la LPDC; a saber:

### **8.2.1 Infracciones a la igualdad ante la Ley y la no discriminación.**

Si bien el derecho a no ser discriminado arbitrariamente está incluido en el catálogo de protección de la LPDC, específicamente en el artículo 3, literal C, resulta de interés observar esta norma de forma complementaria al principio constitucional de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 19, número 2 de la Constitución de la República. Lo anterior, considerando que la Constitución es parte de la normativa nacional -la de mayor jerarquía- y por lo tanto está incluida en el catálogo de nuevos derechos.

Pues, con esto en consideración, las AdC están facultadas para demandar colectivamente cuando un consumidor se ve afectado en su derecho de igualdad ante la ley, no siendo ya necesario accionar mediante la vía de un recurso de protección, herramienta procesal de índole individual y no específica en materia de consumo. A este respecto, existe un grupo de consumidores que por su situación, características o circunstancias o bien por fallas del mercado, están expuestos a mayor vulnerabilidad que otros, lo que se conoce como consumidor hipervulnerable, categoría que no se encuentra reconocida expresamente en la LPDC.

La vulnerabilidad es un concepto situacional y no permanente en el tiempo, por lo que una persona podría ser vulnerable en algunas relaciones de consumo mientras que en otras no. Para sortear la complejidad de una conceptualización, internacionalmente se han recogido criterios que permiten identificar a un consumidor hipervulnerable. En Chile, SERNAC a través de la Circular Interpretativa

ha proporcionado insumos relevantes<sup>2</sup>. Así, se ha entendido que existe el criterio endógeno, circunstancial y situacional.

Lo anterior, facultaría a las AdC para demandar y ser legitimado activo en defensa de los intereses de consumidores enfermos frente al sistema de salud, de mujeres en el sistema previsional, profesionales sin conocimientos financieros o adultos mayores en el mercado tecnológico.

### **8.2.2 Facultad de demandar colectivamente por infracciones a la Ley 19.628, sobre Protección de la Vida Privada.**

El artículo 15, bis de la LPDC amplía el abanico de protección de derechos de los consumidores, adicionando la protección de los datos personales.

Señala el artículo que: “Las disposiciones contenidas en los artículos 2 bis letra b), 58 y 58 bis serán aplicables respecto de los datos personales de los consumidores, en el marco de las relaciones de consumo, salvo que las facultades contenidas en dichos artículos se encuentren en el ámbito de las competencias legales de otro órgano.”

Si bien, el artículo hace mención a las facultades de SERNAC (artículo 58 y 58 bis), la interpretación al alero del principio pro-consumidor y la referencia al artículo 2 bis, nos hace concluir que las AdC también están facultadas para demandar colectivamente por infracciones a la Ley 19.628 que perjudiquen al consumidor.

Algunas infracciones que podrían implicar daño colectivo son las siguientes:

- Filtración de datos personales de consumidores que mantengan almacenados los proveedores de bienes y servicios.
- Falta de seguridad en las contrataciones electrónicas, en los sitios web y de pago.
- Captura de datos personales y uso de los mismos, sin consentimiento del consumidor.

---

<sup>2</sup> [https://www.sernac.cl/portal/618/articles-64930\\_archivo\\_01.pdf](https://www.sernac.cl/portal/618/articles-64930_archivo_01.pdf)

- Infracciones en el manejo de los datos financieros, tanto las solicitudes de información como las publicaciones de morosidades. Se incluyen las leyes 25.575 (finalidad de los datos) y la Ley 21.214 recientemente publicada referida a los créditos educacionales.

### **8.2.3 Facultad de demandar colectivamente en defensa del consumidor financiero.**

Si bien la LPDC contempla la protección del consumidor financiero, el artículo 3 en los términos que hemos analizado, faculta a las AdC para accionar colectivamente ante infracciones de derechos contenidas en otras normativas legales, ampliando el catálogo de materias que pueden ser objeto de litis.

Sí por ejemplo, las AdC podrían iniciar demandas colectivas cuando se verifiquen infracciones a los siguientes cuerpos normativos<sup>3</sup>:

-Ley 18.010 de operaciones de Crédito de Dinero y otras obligaciones de dinero. Regulación de diversos aspectos relacionados a las operaciones de créditos como la tasa de interés, prepago, etc. Fiscalización de cumplimiento de la Tasas Máxima convencional.

-DFL 707 de 1982 sobre Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques. i. Cuenta Corriente: Comisiones, línea de crédito, cierre, secreto, reserva. ii. Cheque: Definición, forma de pago, modalidades, pago de obligaciones, menciones, facsímiles, falsificación, vigencia, pérdida, robo o hurto, cruzado, viajero, endoso, pago, orden de no pago.

-Ley 20.009 y Ley 21.234, que limita la responsabilidad de los usuarios de tarjetas de crédito por operaciones realizadas con tarjetas extraviadas, hurtadas o robadas.

-Ley 21.236 que regula la Portabilidad Financiera y su reglamento (Decreto Supremo N°1154 del Ministerio de Hacienda del año 2020). Cuyo objeto es promover la portabilidad financiera, facilitando que las personas, micro y pequeñas

---

<sup>3</sup> Un compendio completo de normas puede revisarse en [https://www.cmfchile.cl/portal/principal/613/articles-47841\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.cmfchile.cl/portal/principal/613/articles-47841_doc_pdf.pdf)

empresas se cambien de un proveedor de servicios financieros a otro; o cambien de un producto o servicio financiero a otro nuevo con el mismo proveedor. La portabilidad constituye un derecho para el cliente, y cualquier cláusula en contrario se entenderá por no escrita.

-Capítulo 20-10 (Capítulos de Recopilación Actualizadas de Normas, RAN) de la Comisión para el Mercado Financiero, en cuanto a gestión de seguridad de la información y ciberseguridad.