

Sentencia sobre el proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, correspondiente al Boletín N° 9.369-03

Comunicado de prensa de 18 de enero de 2018.

Sentencia de 18 de enero de 2018.

Rol N° 4012-17

La Constitución Política, en su artículo 93 N° 1°, entrega al Tribunal Constitucional la atribución de realizar el control de constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales, de manera preventiva y obligatoria. En cumplimiento de esta norma, por Oficio N° 13.600, de 26 de octubre de 2017, la Cámara de Diputados remitió a esta Magistratura copia autenticada del proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, correspondiente al Boletín N° 9.369-03, aprobado por el Congreso Nacional, por contener dicho proyecto normas que regulan materias propias de ley orgánica constitucional.

De las 17 normas calificadas como ley orgánica constitucional por el oficio de la Cámara, 2 fueron declaradas como ley simple por esta Magistratura, y 15 como leyes orgánicas constitucionales. Adicionalmente, el Tribunal controló de oficio 28 preceptos del proyecto de ley por recaer sobre materias propias de ley orgánica constitucional. Del total de normas controladas, 31 fueron declaradas inconstitucionales, de las cuales 16 sólo sufrieron una declaración parcial de inconstitucionalidad. Por ello, en virtud del artículo 94, inciso segundo, del mismo texto constitucional, no podrán convertirse en ley.

Las normas calificadas como ley orgánica constitucional se refieren, entre otras, a materias propias de las atribuciones de los Tribunales de Justicia (Art. 77, inciso primero, CPR); organización básica de la Administración Pública (Art. 38, inciso primero, CPR); y nuevas atribuciones a las municipalidades (Art. 118, inciso quinto, CPR).

El Tribunal Constitucional se avocó al análisis y control del proyecto de ley en nueve sesiones de Pleno.

Antecedentes del Proyecto de Ley controlado en la sentencia

La actual Ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, le asigna al Servicio Nacional del Consumidor funciones encaminadas a desarrollar una acción exclusivamente preventiva y fiscalizadora en esta materia. Específicamente, su actual función fiscalizadora consiste en la obligación de poner en conocimiento de los tribunales de justicia las infracciones

que se produzcan a la referida Ley N° 19.496. El proyecto de ley controlado, en cambio, contempla que las denuncias y reclamaciones que en él se indican, se puedan efectuar tanto en sede administrativa (ante el mismo SERNAC) como en sede jurisdiccional (ante los Juzgados de Policía Local).

Esta innovación introducida por el proyecto de ley, a juicio del Tribunal Constitucional, corresponde al ejercicio de la función jurisdiccional entendida como "aquella actividad tendiente a la solución de un conflicto u oposición de relevancia jurídica entre partes interesadas" (c. 37°), en este caso, entre consumidores y proveedores, de competencia del SERNAC. La función jurisdiccional corresponde que sea ejercida únicamente por aquellos órganos que revisten características de independencia e imparcialidad, como lo son los tribunales de justicia, y no por un órgano perteneciente a la Administración del Estado, como lo es el Servicio Nacional del Consumidor. Asimismo estimó, entre otros vicios de constitucionalidad, que se vulneraba el principio de separación de funciones entre Poder Judicial y Administración del Estado.

Consideraciones claves del fallo

1. La sentencia declaró, en lo medular, inconstitucionales las nuevas potestades jurisdiccionales que el Proyecto de Ley contemplaba entregar al SERNAC. En todo caso, mantuvo incólume el aumento de sanciones y el régimen de protección a los consumidores propuesto en el Proyecto.
2. La declaración de inconstitucionalidad encuentra su fundamento en que las medidas que comprenden la facultad de juzgar por parte del SERNAC "sólo pueden ser adoptadas por un tribunal independiente e imparcial, características que éste no reúne" (c. 34°). En efecto, el SERNAC actuaría como juez y parte por cuanto ejercería sus facultades fiscalizadoras (de naturaleza administrativa) para luego aplicar una sanción (de naturaleza jurisdiccional), con efectos que van más allá de una mera sanción administrativa, lo que contraviene, además, la exigencia de una investigación y un procedimiento racionales y justos (cc. 36° y 38°). De allí que el Tribunal Constitucional declarara que todos aquellos preceptos que contenían tal facultad jurisdiccional, vulneraban los artículos 76 y 19 N° 3°, incisos quinto y sexto, constitucionales.
3. El Tribunal recordó su jurisprudencia previa en materia de control preventivo recaído sobre la actual Ley N° 19.496 y sus modificaciones. En ella se contempla la intervención de los tribunales de Justicia para sancionar las infracciones a dicha ley, lo cual fue declarado en las STC roles N°s. 251-97 (c. 6°) y 411-04 (c. 6°), como ley orgánica constitucional y conforme con

- el artículo 77 de la Constitución, referido precisamente a las "atribuciones de los tribunales" (c. 38°);
4. Esta decisión no se extiende necesariamente a otros casos de organismos administrativos con potestades sancionadoras, pues lo reprochado en esta oportunidad es que "el mismo servicio estatal llamado a proteger a una de las partes lucrativamente interesadas, los consumidores, sea instituido como árbitro supremo, para luego dirimir los contenciosos e impugnaciones que enderecen contra sus proveedores" (c. 39°).
 5. El Tribunal razonó que esta declaración de inconstitucionalidad de ninguna manera entorpecerá el derecho de acceso a la justicia de los consumidores, ya que ante los jueces de policía local, aparte de su cercanía con las personas, se puede acudir sin patrocinio de abogado (c. 42°).
 6. De igual modo declaró inconstitucional la potestad normativa del Servicio Nacional del Consumidor. Esto se explica pues el Proyecto le da un alcance ilimitado, en circunstancias que amenaza la garantía de que solo la ley puede fijar las reglas entre consumidores y proveedores en la medida que ello importa la regulación de derechos fundamentales (c. 43°).
 7. Por último, se declaró inconstitucional la potestad de requerir antecedentes a organismos públicos, solicitud que podría comprender información secreta o reservada de cualquier persona, lo que contraviene las excepciones constitucionales que contempla el principio de publicidad y la garantía al respeto y protección a la vida privada (c. 44°).

Previsiones

- 1 Del Ministro señor Cristián Letelier, por estimar que los preceptos declarados inconstitucionales por el proyecto de ley, vulneran el contenido esencial de diversas garantías constitucionales, entre ellas, la igualdad ante la ley de los consumidores y usuarios;
- 2 Del Ministro señor Juan José Romero, a cuyo juicio, a la hora de evaluar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones del proyecto, la sentencia debió efectuar diversas distinciones, e introducir ciertos matices -que su voto desarrolla-, respecto a algunas facultades nuevas del SERNAC en materia sancionatoria y normativa.

Disidencia

1. Los disidentes estimaron que la vía administrativa de sanción no es materia de ley orgánica constitucional. Esto porque atribuir competencia a un órgano administrativo no le resta competencias a los tribunales de justicia;

2. Afirmaron que el proyecto de ley no entrega competencias jurisdiccionales al SERNAC, sino que establece un modelo alternativo -no sustitutivo- de reclamación administrativa o judicial;
3. Discreparon que exista una vía judicial única, pues contribuiría al activismo judicial desbordante al confundir los planos de defensa de intereses subjetivos y generales. A su juicio, los derechos de los consumidores no son una materia de exclusividad jurisdiccional de los tribunales de justicia. Estos no tendrían el monopolio de la protección de derechos ni ejercen exclusivamente las funciones conservadoras;
4. En cuanto a la potestad normativa del SERNAC, estimaron que dicha potestad tiene reconocimiento constitucional y límites claramente establecidos en la ley controlada.

El texto completo de la sentencia se encuentra disponible en www.tribunalconstitucional.cl, ingresando con el Rol N° 4012.