

DERECHO DEL CONSUMO

Rodrigo Momberg Uribe
Oxford University

ACCIÓN DE INTERÉS COLECTIVO, ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY N° 19.496 Y RÉGIMEN DE MULTAS

COMENTARIO DE SENTENCIA DE FECHA 23 DE JULIO DE 2014, ROL N° 9025-2013, PRIMERA SALA DE LA CORTE SUPREMA

1.- ANTECEDENTES DEL CASO

A la fecha, son escasas las sentencias de término en juicios sobre protección del interés colectivo o difuso de los consumidores¹. Resulta por ello interesante analizar la dictada con fecha 23 de julio por la Corte Suprema (rol 9025-2013).

Los hechos son los siguientes. Se interpuso por el SERNAC una demanda sobre protección del interés difuso o colectivo de los consumidores en contra de Aguas del Altiplano S.A., basada en la interrupción del servicio de suministro y distribución de agua potable en la ciudad de Iquique entre los días 7 y 12 de junio de 2011, que afectó a 31.705 de sus clientes. Se acreditó en la causa que la referida interrupción se produjo por la rotura de un interrup-

tor de servicio que recoge las aguas servidas de alrededor del 40% de los clientes de la ciudad de Iquique. Dicha rotura fue producto de la ejecución de una obra encomendada y supervisada por Aguas del Altiplano S.A.

La sentencia de primera instancia desechó la demanda, tanto en su aspecto infraccional como civil. La Corte de Apelaciones de Iquique revocó dicho fallo, acogiendo con costas la demanda, imponiendo multas de 50, 50 y 300 UTM por infracción a los arts. 3, 23 y 25 de la LPC respectivamente, por cada uno de los usuarios reclamantes; además de acoger la acción civil de indemnización de perjuicios.

Tanto la empresa demandada como el SERNAC recurrieron de casación ante la Corte Suprema, instancia en la cual se produjo una conciliación en lo relativo a la acción civil de indemnización de perjuicios. En el mismo acto, las partes limitaron las alegaciones contenidas en los recursos de casación interpuestos, exclusivamente a los aspectos infraccionales del juicio, cuestiones que se examinarán a continuación.

¹ La primera, y más destacada, es la dictada en el denominado caso CENCOSUD, Primera Sala de la Corte Suprema, 24 de abril de 2013, rol 12.355-11.

2.- LEGISLACIÓN ESPECIAL Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LPC

Uno de los aspectos cuestionados por el demandado fue la extensión del art. 2 bis de la LPC a materias reguladas en leyes especiales. Limitando su alegación al aspecto infraccional, señala que en virtud de dicha norma, la LPC solo resulta aplicable, tal como prescribe la letra b) del art. 2 bis:

“En lo relativo al *procedimiento* en las causas en que esté comprometido el interés colectivo o difuso de los consumidores o usuarios, y el *derecho a solicitar indemnización* mediante dicho procedimiento”,

pero no en cuanto a las multas previstas en la LPC, ya que dicha materia está contemplada y regulada de manera expresa en la normativa sectorial aplicable (art. 11 de la ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios). Agrega que la imposición de multas por infracción al art. 25 de la LPC viola también el principio *non bis in idem*, ya que se le estaría sancionando dos veces por un mismo hecho, al haber sido multado con anterioridad en un procedimiento administrativo por la Superintendencia de Servicios Sanitarios por los hechos objeto de la demanda.

La cuestión resulta interesante de analizar. Parece una tendencia afianzada en la jurisprudencia el considerar que el art. 2 bis como una norma que extiende el ámbito de aplicación de la LPC, en el sentido de que en las situaciones contempladas en las letras a), b) o c) del mismo artículo, la LPC será

aplicable en todo caso, independiente de la naturaleza del acto o contrato, o de que exista una regulación especial de la materia que se trate². Sin embargo, el planteamiento del demandado no es del todo irrazonable, pues podría pensarse que, tanto por el tenor literal de la letra b) del art. 2 bis como por lo dispuesto en el primer párrafo de la norma, si el aspecto infraccional de la conducta ha sido regulado por la legislación especial, cabe excluir la aplicación de la LPC a dicho aspecto de la cuestión. Se trataría de una materia ya prevista por la normativa especial y que no cabe por tanto analizar bajo la LPC, que solo sería aplicable en cuanto a la normativa procesal y a la indemnización de perjuicios que eventualmente corresponda a los consumidores afectados.

Sin embargo, la Corte Suprema descarta de forma categórica dicha interpretación. En el considerando décimo sexto de la sentencia de casación, señala:

“La referencia que hace la ley al procedimiento en las causas en que esté comprendido el interés colectivo o difuso de los consumidores o usuarios, revela de manera inconcusa que aún respecto de servicios regulados en leyes especiales, como el de suministro de agua potable, igualmente resulta procedente aplicar las sanciones que establece la ley 19.496 que fueren del caso, pues el procedimiento en las causas en

² Para referencias a la jurisprudencia, véase MOMBERG (2013).

que esté comprendido el interés colectivo o difuso de los consumidores o usuarios por cierto incluye la posibilidad de aplicar sanciones, afirmación que surge con nitidez de lo dispuesto en el artículo 53 C de la ley...”.

En cuanto a la vulneración del principio *non bis in idem*, la Corte también lo descarta, pero basada en las circunstancias del caso, ya que el tenor literal del art. 11 de la ley N° 18.092 señala que las multas que ella contempla son *sin perjuicio* de las establecidas en la misma ley o en otros cuerpos legales o reglamentarios, de manera que su aplicación no es incompatible con lo previsto en el art. 25 de la LPC. Asimismo, que de acuerdo con lo acreditado en el proceso, la multa impuesta por la Superintendencia de Servicios Sanitarios lo fue por hechos distintos a los alegados en la demanda.

La interpretación de la Corte tiene el mérito de otorgar certeza jurídica en relación con la normativa aplicable en causas sobre protección del interés colectivo o difuso de los consumidores. Queda claro que en dichos casos la LPC se aplica de forma íntegra, no solo en sus aspectos adjetivos sino, también, en los sustantivos e infraccionales, aun cuando exista normativa especial que regule la actividad del proveedor. Sin perjuicio de lo anterior, pareciera necesario evitar violaciones al principio *non bis in idem*, cuando efectivamente la conducta denunciada haya sido ya sancionada en otra instancia judicial o administrativa³.

³ En este sentido, Corte de Apelaciones de Punta Arenas, rol 5-2006, y Corte de Apelaciones

3.- EL RÉGIMEN DE MULTAS DE LA LPC

Tal como se indicó, la sentencia de segunda instancia sancionó a la empresa demandada por infracción a tres normas de la LPC (arts. 3, 23 y 25), imponiendo multas separadas por cada infracción y por cada uno de los usuarios denunciados.

La demandada cuestionó las mencionadas sanciones en dos sentidos. Primero, en cuanto a que no corresponde aplicar multas por infracción a normas generales de la LPC cuando la conducta denunciada está tipificada y sancionada de manera particular en la misma ley (en este caso, en el art. 25). Segundo, se impugnó la circunstancia que se impusieran tantas multas como usuarios reclamantes, alegándose que se trataba de una infracción única, cometida contra un colectivo de consumidores.

La Corte Suprema acogió ambas alegaciones. Respecto a la primera, señala en el considerando vigésimo de la sentencia de casación:

“Por aplicación del principio de tipicidad y de especialidad, la conducta acreditada de Aguas del Altiplano S.A., sólo puede ser sancionada en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 25, conclusión que se refuerza por lo señalado en el artículo 24 de la misma ley, en cuanto dispone que la sanción general que establece dicha disposición,

de Concepción, rol 4633-2004, en los cuales se rechazó la aplicación de la LPC por haber sido los hechos denunciados ya sancionados por la autoridad administrativa según la normativa del *Código Sanitario*.

se aplica a las infracciones que no tengan señalada una sanción diferente, cuyo es el caso”.

El razonamiento de la Corte es acertado. Efectivamente, el texto del art. 24 es claro en el sentido que dicha norma solo se aplica cuando no hay una sanción especial, la cual por ello debe prevalecer⁴.

La segunda de las alegaciones, esto es, que en caso de juicios de protección de los intereses colectivos o difusos la infracción (y, en consecuencia, la sanción) es única y no por cada uno de los consumidores afectados o denunciantes, presenta aspectos más interesantes de analizar.

La lógica pareciera indicar que efectivamente, en casos de interrupción de servicios básicos, se trata de un solo hecho y, es por eso que la infracción es única, la cual se comete en contra de un colectivo de consumidores. En este caso no se produciría, entonces, una infracción por cada uno de los consumidores denunciadores o afectados. Hay que recordar que el grupo de consumidores puede estar más o menos determinado, por lo que imponer una sanción por cada consumidor puede resultar impracticable.

Sin perjuicio de lo anterior, no se puede desconocer que el texto del art. 53C letra b) de la LPC puede generar confusión, ya que expresamente se refiere a la “suma de las multas que se apliquen por cada consumidor afectado”.

El fallo de la Corte no parece dirimir de manera definitiva el asunto, si bien señala que el mencionado artículo

no impone la obligación legal de aplicar multas por cada consumidor afectado, no descarta que así pueda disponerse por los tribunales de la instancia:

“Es decir [la referida norma], sólo dispone que en caso que se apliquen multas por cada consumidor afectado, la suma de las mismas debe considerar en su cómputo los parámetros del artículo 24 y especialmente el daño potencialmente causado a todos los consumidores afectados por la misma situación” (considerando vigésimo primero sentencia de casación).

La Corte indica que el inciso 2 del art. 24 (publicidad falsa o engañosa) confirma que cuando se afectan intereses colectivos o difusos la infracción es única y no corresponde aplicar sanciones individuales por cada consumidor afectado. Finalmente, la Corte agrega que la mayor sanción por la infracción contemplada en el inciso 2 del art. 25 de la LPC se justifica porque la interrupción de servicios básicos acarrea consecuencias negativas que afectan a la comunidad, que derivan de un acto único, cuyas consecuencias no pueden calificarse como infracciones individuales (considerandos vigésimo primero y vigésimo segundo sentencia de casación).

Se mantiene, entonces, la duda si en caso de que el hecho o acto causal de la infracción no sea único, podría imponerse una multa por cada consumidor afectado. Así podría considerarse, por ejemplo que en el caso de cláusulas abusivas, por cada contrato de adhe-

⁴ Cfr. GUERRERO (2013), que se refiere a la “sanción genérica” del mencionado art. 24.

sión celebrado se ha producido una infracción individual y, por lo tanto, corresponde decretar una multa por cada consumidor. Sin embargo, una interpretación en este sentido parece absurda, pues supondría la imposición de multas por sumas irrazonables. Así, por ejemplo, en el denominado caso CENCOSUD, hubiese implicado imponer multas por la suma equivalente a 50 UTM por cada uno de los 700.000 consumidores afectados⁵.

En dicho caso, si bien el SERNAC había solicitado la imposición de una multa por cada consumidor afectado, ello fue desechado en primera instancia, imponiéndose una sola multa de 50 UTM aplicando la sanción general prevista en el art. 24. En la sentencia de reemplazo, la Corte Suprema confirmó en esta parte el fallo impugnado, sin hacerse cargo del asunto.

Descartando la referida interpretación por absurda, sin embargo, tampoco parece completamente acertado que las infracciones por hechos que den lugar a acciones relativas al interés colectivo o difuso, sean sancionadas con las mismas multas de los casos en que se protege el interés individual de un consumidor. Parece lógico pensar que, independiente de que el hecho sea único o múltiple, la lesión a intereses colectivos o difusos merece una sanción mayor a la genérica contemplada en el inciso primero del art. 24. Así lo confirman para casos específicos las sancio-

segundo (venta una cantidad de localidades que supere la capacidad de un recinto deportivo o de espectáculos y venta de sobrecupos en servicios de transporte), 24 inciso segundo (publicidad falsa o engañosa) y 25 (suspensión, paralización o no prestación de un servicio público). Son todos casos en que, porque se presume se ha afectado a un número considerable de consumidores, la sanción es sustancialmente más alta que la del inciso primero del art. 24. Lo deseable es, entonces, una modificación legislativa que distinga de manera clara las dos situaciones e imponga multas superiores (pero no absurdas) para todos aquellos casos en que se lesione el interés colectivo o difuso de los consumidores.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- GUERRERO, José (2013). “Art. 24. Multas a las infracciones a la ley”, en Francisca BARRIENTOS, Carlos PIZARRO e Iñigo DE LA MAZA (eds.), *La protección de los derechos de los consumidores*. Santiago: LegalPublishing.
- MOMBERG, Rodrigo (2013). “Art. 2 bis. Exclusión actividades con regulación especial”, en Francisca BARRIENTOS, Carlos PIZARRO e Iñigo DE LA MAZA (eds.), *La protección de los derechos de los consumidores*. Santiago: LegalPublishing.

nes contempladas en los arts. 23 inciso

⁵ \$29.612.800.000 (calculado según el valor de la UTM para septiembre de 2014).