

Corte Suprema, 25 de agosto de 2011

Servicio Nacional del Consumidor con Instituto Profesional AIEP S.A.

Rol N°	4941-2011
Recurso	Queja
Resultado	Acogida
Voces	Publicidad engañosa, competencia absoluta, legitimación activa, acción interés colectivo o difuso, acción de interés general
Normativa relevante	Artículos 2° bis letra b), 16, 16 A, 16 B, 28 letras b) y c), 33, 50, 51 N°1 letra b) y 52 de la Ley N° 19.496

Resumen

Servicio Nacional del Consumidor (en adelante “Sernac”) interpone acción de interés general en contra de Instituto Profesional AIEP S.A., ante el Primer Juzgado de Policía Local de Providencia por infracción a la Ley N°19.496, alegando que se condene a la denunciada a las multas correspondientes por incurrir en publicidad engañosa.

Dicha acción tiene por motivo la publicidad de la carrera denominada “Perito Criminalista” realizada por la denunciada, la cual en su página web afirmaba que los egresados de dicha carrera podrían ejercer “en diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tales como el Ministerio Público, Fiscalías, Defensorías, Laboratorios de Criminalística, instituciones castrenses y otros.” Lo anterior al no ser del todo cierto provocó que Sernac recibiera una serie de reclamos alrededor de las primeras semanas del mes de mayo del 2007.

El juez de primer grado rechaza la denuncia infraccional, decisión que es apelada y a su vez revocada por los ministros de la Séptima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, quienes condenan a la denunciada al pago de una multa de 50 UTM por infracción a los artículos 28 letras b) y c) y 33 de la Ley N° 19.496.

Con motivo de este último fallo, la denunciada interpone recurso de queja en contra de los ministros de la Séptima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago alegando que en su decisión incurrieron en falta y abuso grave por cuatro motivos. En primer lugar, se enuncia el desconocimiento de las normas de competencia, al tratarse más bien de una acción colectiva que debe ser conocida por tribunales ordinarios y no por un Juzgado de Policía Local, cuestión que fue discutida en primera instancia en donde el juez a quo se declaró incompetente, decisión revocada por la misma sala de la Corte de Apelaciones; en segundo lugar, alega el desconocimiento de las leyes orgánicas que rigen a los organismos que aceptan la carrera ofrecida por la denunciante; la tercera denuncia se formula en razón de que los ministros no consideraron prueba documental presentada por la denunciada; por último, se condenó a la denunciada por publicidad engañosa sin que se establezca la existencia del engaño.

La Corte Suprema acoge el recurso de queja por el primer motivo alegado, sin revisar el resto de motivos, estableciendo la incompetencia absoluta del tribunal de primer grado y anulando todo lo obrado.

Hechos

“OCTAVO: (...) Durante las primeras semanas del mes de mayo de 2007 el Servicio Nacional del Consumidor tomó conocimiento, por medio de numerosos reclamos efectuados por los

consumidores, de las promesas publicitarias realizadas por la institución educacional denunciada, a través de distintos medios de comunicación, entre ellos su página Web, en que se ofrecía la carrera denominada Perito Criminalista, añadiendo que el campo laboral ofrecido “no resulta efectivo ni está conforme con la realidad, de acuerdo a lo informado por las autoridades de las instituciones aludidas”.

Cuestión Jurídica

Le corresponde al tribunal determinar si los ministros de la Séptima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago cometieron falta o abuso grave del derecho al revertir el fallo de primera instancia, en razón de vulnerar normas de competencia, la inobservancia de leyes orgánicas pertinentes, no tener en cuenta prueba rendida, y no establecer el engaño por el que se condenó a la denunciada.

Decisión

“SÉPTIMO: Que en cuanto a la primera falencia reclamada por esta vía, relativa al desconocimiento de las normas que regulan la competencia de los tribunales para conocer de las acciones previstas en la Ley N° 19.496, resulta indispensable dejar asentado de manera preliminar cuales son las vías judiciales que la normativa legal en estudio prevé para reclamar la protección de los derechos de los consumidores y luego de ello, cuál es la naturaleza de la acción ejercida por el Servicio Nacional del Consumidor en este caso.

DÉCIMO: Que el artículo 50 define lo que debe entenderse por acciones de interés colectivo o supraindividual, como aquellas “que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores, ligadas con un proveedor por un vínculo contractual” (inciso quinto). De allí que la doctrina les asigna un tinte grupal, común a una categoría o clase de personas ligadas por una relación de base con igual contraparte; pero este núcleo subjetivo en modo alguno significa que el interés no pertenezca a ninguna y que pierda su calidad original de individualidad, porque el sistema jurídico les reconoce una posición preeminente a estos intereses globalmente considerados, es decir, unificados en la figura del interés colectivo, lo que no significa que carezca de relevancia aisladamente considerado. Se trata de intereses personales homogéneos perfectamente diferenciados con un origen fáctico común, cuya pluralidad justifica la tutela especial del proceso colectivo que le brinda el ordenamiento legal.

En tanto que las acciones de interés difuso “se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus derechos” (inciso sexto), donde se observan personas indeterminadas o ligadas entre sí por circunstancias de hecho y concurre un interés público para la “masa de consumidores” sobre un producto o servicio específico, pero es un conjunto indeterminado y no ocasional de sujetos desprovisto de organización y capacidad de defensa, cuyo claro ejemplo lo proporciona el artículo 45. En realidad sólo en este caso se configura una auténtica situación jurídica de interés público.

DUODECIMO: Que en la especie la demanda interpuesta por el Servicio Nacional del Consumidor, de conformidad con el artículo 51, N° 1°, letra a), en concordancia con el artículo 58, letra g) e inciso penúltimo, asumiendo la defensa de consumidores indeterminados, cuyos intereses generales denuncia comprometidos, incorpora la cuestión en el ámbito de los intereses difusos al margen de la exigencia contemplada en el artículo 51, N° 1°, letra c), en cuanto requiere un grupo de consumidores afectados en número no inferior a cincuenta personas debidamente individualizadas, y justamente, merced a esa indeterminación y

características propias, lo sustrae de la norma común de competencia del juez de policía local, para entregarlo al conocimiento del juez civil ordinario, de acuerdo a las reglas generales.

DÉCIMO CUARTO: Que al tenor de lo concluido y al no acatarse las reglas de competencia que el legislador determinó y a las que debían ceñirse los interesados para solicitar la intervención de los juzgadores del grado, los jueces recurridos, han incurrido en falta o abuso que sólo puede ser enmendado por la vía disciplinaria, acogiendo, en consecuencia, el primer acápite del recurso de queja y anulando todo lo obrado en el proceso.

DÉCIMO QUINTO: Que en razón de lo expresado, resulta innecesario pronunciarse sobre los demás fundamentos del recurso de queja interpuesto en autos, por ser tales alegaciones incompatibles con lo resuelto.

Por estas consideraciones y de acuerdo, además, a lo prevenido en los artículos 545 y 549 del Código Orgánico de Tribunales, se acoge el recurso de queja deducido en lo principal de fojas 11, en lo que atañe a su primera alegación de falta o abuso grave y, en consecuencia, se declara que el Juzgado de Policía Local de Providencia es absolutamente incompetente para conocer de la acción impetrada en autos, invalidándose todo lo obrado en la causa Rol N° 21.330-9-2007 de dicho tribunal. No se remiten los antecedentes al Pleno de esta Corte, por estimar que no existe mérito suficiente para ello.

Se previene que el Ministro señor Rodríguez fue de parecer de enviar tales piezas al Tribunal Pleno, como lo ordena el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, por ser esta materia de su exclusiva competencia. Déjase sin efecto la orden de no innovar expedida a fojas 30.

VOTO CONCURRENTE MINISTRO SEGURA: Se previene que el Ministro señor Segura concurre a la decisión teniendo exclusivamente presente que la acción interpuesta en autos por el Servicio Nacional del Consumidor, por estar referida a actividades de prestación de servicios reguladas por leyes especiales, como lo es la Ley General de Educación, no es de competencia de los Juzgados de Policía Local sino de los tribunales ordinarios de justicia, por aplicación de lo establecido en el artículo 2 bis letra b) de la Ley 19.496 con relación al artículo 50 A del mismo texto legal, siendo por tanto irrelevante para estos efectos definir si la acción es de interés colectivo o difuso, pues el inciso tercero del citado artículo 50 A, dispone: "Lo dispuesto en el inciso primero no se aplicará a las acciones mencionadas en la letra b) del artículo 2° bis, emanadas de esta ley o de leyes especiales, incluidas las acciones de interés colectivo o difuso derivadas de los artículos 16, 16 A y 16 B de la presente ley, en que serán competentes los tribunales ordinarios de justicia, de acuerdo a las reglas generales?"

VOTO CONCURRENTE MINISTRO BALLESTEROS: Asimismo, se previene que el Ministro señor Ballesteros concurre a la presente decisión, en base a los siguientes fundamentos:

1° Que la denuncia infraccional formulada en autos por el SERNAC a fin de resguardar los derechos de los consumidores afectados por la conducta reprochada al Instituto Profesional AIEP, necesariamente ha de ajustarse a algunas de las acciones que previene la Ley 19.496, las cuales, de acuerdo a su artículo 50 inciso 3° pueden formularse a título individual o en beneficio del interés colectivo o difuso de los consumidores. Son de interés individual las acciones que se promueven exclusivamente en defensa de los derechos del consumidor afectado. Son de interés colectivo 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. Son de interés difuso las acciones que se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus derechos.

2° Que de lo relacionado se colige que las acciones judiciales destinadas a resguardar los derechos de los consumidores sólo pueden ejercerse a título individual o en beneficio del interés colectivo o difuso de aquellos. En consecuencia, no existe en la legislación una cuarta categoría de acciones, como las de interés general que propone el Servicio Nacional del Consumidor, pues si bien el artículo 58 letra g) inciso 2° de la Ley N° 19.496 dispone que la facultad de dicho servicio de velar por el cumplimiento de normas establecidas en leyes especiales que digan relación con el consumidor, incluye la atribución de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivos y de hacerse parte en las causas en que estén afectados los intereses generales de los consumidores, la misma norma indica expresamente que ello debe hacerse “según los procedimientos que fijan las normas generales o los que se señalen en esas leyes especiales”. Por lo demás, la conclusión anterior guarda relación y total armonía con el hecho de que la ley en examen sólo contempla dos tipos de procedimientos judiciales, el destinado a la protección del interés individual de los consumidores y el regulado en forma especial para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores.

3° Que sentado lo anterior, sólo cabe determinar si la acción ejercida por el Servicio Nacional del Consumidor lo fue en resguardo de un interés individual, colectivo o difuso, descartándose desde ya la primera opción, pues la denuncia de autos no fue promovida únicamente en amparo de los derechos de uno o más consumidores determinados, pues, como se dijo, se basa en la existencia de “numerosos reclamos efectuados por los consumidores”, que no se individualizan en la denuncia y en este contexto, las copias de los trece reclamos presentados ante el señalado servicio que se acompañan en parte de prueba junto a la acción intentada, no constituyen los únicos consumidores en cuyo resguardo se dedujo la presente denuncia infraccional. En conclusión, tal como lo sostuvo el Juez a quo en la resolución de catorce de enero de dos mil nueve, escrita a fojas 345 del proceso tenido a la vista, la acción promovida por la parte denunciante no ha sido exclusivamente en defensa de un consumidor afectado, sino que en realidad corresponde a la protección de derechos que son comunes a un conjunto determinable de consumidores y que son aquellos que tienen o han tenido la calidad de alumnos de la carrera de Perito Criminalista del plantel educacional denunciado y que estén ligados a él por un vínculo contractual.

4° Que, en conclusión, la denuncia practicada en autos tiene la naturaleza de una acción colectiva y que, además, dice relación con actividades de prestación de servicios educacionales que se encuentran regulados en leyes especiales, actualmente en la Ley General de Educación, N° 20.370, pretensión que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 2 bis letra b) de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, en relación con el artículo 50 A inciso 3° de la misma ley, es de competencia de los tribunales ordinarios de justicia, de acuerdo a las reglas generales, afirmación que la doctrina corrobora cuando enseña: “Es preciso poner de relieve que esta competencia de los Juzgados de Policía Local para conocer de las acciones propias de la normativa de protección del consumidor tiene una notable y justificada excepción, según lo previsto en el inciso final del artículo 50 A, que estamos comentando. En efecto, de acuerdo con la norma citada, no serán de la competencia de los jueces de policía local las acciones mencionadas en la letra b) del artículo 2° bis, emanadas de la Ley N° 19.496 o de leyes especiales, incluidas las acciones de interés colectivo o difuso derivadas de los artículos 16, 16 A y 16 B de la ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, respecto de las cuales son competentes los tribunales ordinarios de justicia, de acuerdo a las reglas generales. Atendida la naturaleza de las acciones indicadas, que sin duda creemos son de las más importantes en el contexto de la normativa de protección de los derechos de los consumidores o usuarios, el legislador ha decidido que ellas sean conocidas por los tribunales ordinarios de justicia y de acuerdo a las reglas generales. Aceptamos plenamente este criterio seguido en la reforma

aprobada en el año 2004, aunque se trate tan sólo de una excepción, porque somos partidarios de que todas las causas relativas a la normativa del consumidor sean de competencia de la justicia ordinaria” (Ricardo Sandoval López: “Derecho del Consumidor”, Editorial Jurídica de Chile, páginas 160 y 161; y en el mismo sentido, Gonzalo Cortéz Matcovich: “El nuevo procedimiento regulado en la Ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores”, Editorial Lexis Nexis Chile, primera edición, año dos mil cuatro, página 89).”

Comentario

Esta sentencia es relevante pues se trata de una acción de interés general con motivo de publicidad engañosa. En este caso, la revisión de una posible infracción a la Ley N° 19.496 queda en segundo plano, y en cambio se discuten cuestiones formales como los son la competencia absoluta del tribunal que debe conocer la acción ejercida por Sernac, y cuál es la correcta acción para el caso en concreto. El fallo de la Corte ilustra de manera expositiva en qué consiste la acción de interés general y la acción de interés colectivo, acciones totalmente distintas en sus presupuestos y en el tipo de tribunal competente para conocerlas, en el primer caso corresponde la competencia a los Juzgados de Policía Local, y en el segundo caso corresponde a los tribunales ordinarios. La explicación de la Corte deja en evidencia el error de Sernac quien alegó la acción equivocada para el caso en concreto, y el error de la Séptima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, que, en dos ocasiones distintas dentro de este caso, no se percató del error por parte de Sernac, estableciendo erróneamente que el tribunal competente correspondía al juez de Policía Local.

La cuestión tratada en este fallo es de suma importancia, pues el hecho de no tener claridad sobre la distinción entre acción de interés general y acción de interés colectivo, trajo como consecuencia que todo el juicio sea anulado.