Modifica la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, con el objeto de prohibir modificaciones y terminaciones unilaterales en perjuicio de los consumidores en los contratos de adhesión
Boletín N° 9283-03

I. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO

1. Si bien la legislación de protección de los consumidores se dictó en 1997 (LPC), es de público conocimiento los abusos cotidianos y en ocasiones escandalosos de que son objeto por ciertos proveedores masivos que anteponen un afán de lucro desmedido por sobre el respeto de los derechos constitucionales y legales del consumidor.

2. El caso La Polar y el caso Cencosud evidencian que estos abusos impactan a millones de consumidores, y que los más afectados son las familias chilenas más pobres, en las que desgraciadamente se ha fomentado o tolerado una amplia e indiscriminada dependencia del crédito, incluso para satisfacer las necesidades más básicas de alimentación, vestuario, educación y salud.

3. En el centro de este problema se encuentran las facultades exorbitantes de que los proveedores se han entendido investidos para modificar o poner término a los contratos de adhesión a su solo arbitro, vulnerando con ello la protección al contratante más débil que consagra nuestro ordenamiento jurídico.

Así, por ejemplo, se evidencia en las caprichosas "alzas de comisiones por mantención" de tarjetas bancarias o del retail, que no tienen otra justificación que el afán del proveedor de incrementar a discreción sus utilidades, y que han sido categóricamente sancionadas por la Corte Suprema en el caso Cencosud. Así también se prueba con las tristemente célebres "repactaciones unilaterales" del caso La Polar, que dio origen a gravísimos abusos y problemas cuyas consecuencias todavía se perciben.

1. En este contexto, es necesario reconocer que tales alzas unilaterales se han amparado con frecuencia en normativas administrativas de jerarquía inferior (como circulares de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Decretos Supremos del Ministerio de Economía), que de forma inconstitucional e ilegal han validado estas prácticas y que muestran, como ha afirmado la Corte Suprema, una "relajación del control administrativo de parte de las autoridades llamadas a ejercerlo".

Prueba elocuente de la ilicitud de esas normativas es que las mismas han sido derogadas y/o cuestionadas por requerimientos ante el Tribunal Constitucional, porque vulneran derechos constitucionalmente protegidos al consumidor o porque invaden las competencias reservadas al legislador.

4. Por ello, es necesario despejar toda duda: la Constitución protege al contratante más débil y la legislación vigente condena estas prácticas abusivas. La contradicción de estas conductas con la legislación vigente ha sido declarada de manera categórica por la Corte Suprema. Ellas vulneran el derecho del consumidor a mantener el contrato en las condiciones originalmente pactadas con el proveedor (art. 12 LPC), que no es sino el

reflejo del varias veces centenario principio de respeto a la palabra empeñada, y/o constituyen cláusulas abusivas cuando se incorporan como facultades en los contratos de adhesión (art. 16 LPC).

6. Sin perjuicio de ello, como ya lo afirmara Andrés Bello en 1855: "por completo y perfecto que se suponga un cuerpo de legislación... los abusos que introduce la mala fe, fecunda en arbitrios para eludir las precauciones legales", van generando la necesidad de nuevas reformas.

En efecto, a pesar de las categóricas prohibiciones legales y de su confirmación inequívoca por la Corte Suprema, con preocupación debemos constatar que muchos proveedores han hecho caso omiso de esas restricciones, recurriendo a resquicios, argumentaciones falaces o simplemente apostando a que el costo y lentitud de los juicios les haga "rentable" en términos comparativos violar la ley.

7. Entre tales resquicios está, en primer lugar, el tratar de efectuar una distinción que no existe en la ley de protección de consumidores, entre contratos indefinidos y contratos a plazo fijo.

La idea implícita es intentar convencer de que en los "contratos indefinidos" no se podría obligar al proveedor a mantener a "perpetuidad" el acuerdo en los términos originalmente pactados. Esto es, estarían liberados en esos contratos de honrar la palabra empeñada.

Incluso la Asociación de Bancos ha encargado y pagado sendos informes en derecho que así lo han afirmado, construyendo artificiales justificaciones *que* desconocen que en estos contratos hay una parte protegida: el consumidor, quien tiene derecho, al menos, a que el proveedor respete su palabra y no cambie a su antojo los contratos en curso.

Más lamentable aún es que esa justificación haya tenido eco incluso en el Ministerio de Economía, a través de un reglamento que ha sido unánimemente condenado por las Asociaciones de Consumidores.

Se debe ser categórico: tal distinción es errónea e ilegal, y sólo busca amparar los cambios y alzas unilaterales de comisiones. Por lo demás, no existen los contratos "perpetuos", pues todos tienen por horizonte la finitud humana (consumidor), y en todo caso se extinguen por otras causas legales y justificadas. Más allá, fueron precisamente los Bancos y el retail quienes promovieron la práctica de suscribir contratos indefinidos para retener a su clientela, y ahora los cuestionan sólo porque la Corte Suprema ha declarado que sus prácticas sistemáticas de alzas de comisiones son y han sido siempre ilegales.

8. En segundo lugar, los resquicios también provienen de la pretensión de que bastaría con la "aceptación" incluso virtual del consumidor, para que toda modificación contractual fuese válida. Ello desconoce que la protección del consumidor se funda precisamente en las asimetrías de información y conocimiento sobre el producto o servicio, y el diferente poder negociador. Es la ley la que debe proteger al consumidor y no endosar la responsabilidad de la protección a los protegidos, esto es, en consumidores que no tienen ni el tiempo ni los recursos para contratar un abogado

cada vez que se le propone un cambio de contrato. Con esa lógica, debería entonces también derogarse la protección de los trabadores, bastando sólo que ellos acepten los cambios que le propone el empleador. Es un evidente despropósito.

Incluso esta falaz argumentación se ha acompañado, con apoyo del cuestionado reglamento del Ministerio de Economía, de la pretensión de que se otorgue a los proveedores la facultad de "suspender la línea de crédito" si no se aceptan los cambios. Ello es legitimar el chantaje contractual.

Todo esto sin contar que la formación del consentimiento es una materia de reserva legal, regulada en los códigos, constituyendo una invasión de las competencias de este Parlamento el que el Ejecutivo pretenda regularlas.

9. Estos resquicios legales, que pretenden utilizarse masivamente en perjuicio de los consumidores, lamentablemente con el apoyo de esas normas de jerarquía inferior, ameritan que de forma urgente este Parlamento intervenga, reforzando y clarificando la protección legal al consumidor.

Con ello, este Congreso asume la tarea de promover el respeto por el consumidor, y se impedirá que instrumentos de menor jerarquía o interpretaciones jurídicas antojadizas de los asesores de los proveedores den pábulo a la comisión de nuevos y masivos abusos en perjuicio del consumidor.

9. Ese propósito se logrará mediante este proyecto de ley, que busca, por una parte, reforzar la condena -que ya existe en la legislación- a todo cambio o terminación unilateral de parte del proveedor; y, por otra, sistematizar y clarificar los derechos del consumidor en la materia, facilitando su aplicación por los organismos públicos y por los tribunales.

Así, aseguraremos de mejor forma el respeto a los consumidores.

PROYECTO DE LEY

Artículo Único. Introdúcense los siguientes incisos segundo, tercero, cuarto y quinto en el artículo 12 de la Ley 19.496 que "Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores":

"Se prohíbe al proveedor modificar o terminar unilateralmente los contratos de adhesión o incorporar cláusulas de modificación o término unilateral en tales acuerdos".

"En consecuencia, toda alza de intereses, costos, tarifas, comisiones o cargos por uso, mantención o cualquier otro fin, o cualquiera otra modificación unilateral de los términos originalmente pactados o terminación unilateral, efectuada por el proveedor, será nula, constituirá una infracción y dará derecho al consumidor a ejercer las acciones previstas en la presente ley".

"Los reajustes en los contratos de adhesión deberán estar claramente previstos en el acuerdo original que suscriba el consumidor, y sólo podrán responder a parámetros objetivos fijados por un órgano de la administración del estado, que no dependan del arbitrio del proveedor y que sean directa y fácilmente verificables por el consumidor".

"Si el proveedor propone una modificación o terminación del contrato de adhesión al consumidor, éste tendrá siempre el derecho de aceptarla o rechazarla expresamente y continuar con el acuerdo conforme a los términos originalmente pactados. Se prohíbe al proveedor condicionar la continuidad del contrato de adhesión a la aceptación por el consumidor de las modificaciones que proponga".