Base de Dictámenes

SERNAC, procedimiento voluntario protección interés colectivo o difuso consumidores, tramitación, colusión pollos

E179341N22

FECHA DOCUMENTO
27-01-2022

NUEVO:
SI

REACTIVADO:
NO

RECONSIDERADO:
NO

RECONSIDERADO PARCIAL:
NO

ACLARADO:
NO

ALTERADO:
NO

APLICADO:
NO

CONFIRMADO:
NO

COMPLEMENTADO:
NO

CARÁCTER:
NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 3610/2020, 6266/2020

Acción	Dictamen	Año
Aplica	003610	2020
Aplica	006266	2020

FUENTES LEGALES

Ley 19496 art/54H ley 19496 art/54J ley 19880 art/32 ley 19880 art/1 ley 19880 art/33 ley 19496 art/54L ley 19496 art/54O ley 19496 art/54R ley 19496 art/54I

MATERIA

Atiende oficios N°s. 58347 y 68781, ambos de 2020, y 70155, de 2021, de la Cámara de Diputados. No se advierten irregularidades en los procedimientos para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores, seguidos por el Servicio Nacional del Consumidor en los casos que indica.

DOCUMENTO COMPLETO

N° E179341 Fecha: 27-I-2022

I. Antecedentes

El Prosecretario de la Cámara de Diputados ha puesto en conocimiento de esta Contraloría General las presentaciones del diputado señor Gabriel Silber Romo, mediante las cuales solicita un pronunciamiento sobre eventuales irregularidades en que habría incurrido el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) en la tramitación del procedimiento voluntario para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores (PVC), iniciado por su resolución exenta N° 875, de 2019, con los proveedores Agrícola Agrosuper S.A., Empresas Ariztía S.A., Agrícola Don Pollo Limitada, Cencosud S.A., SMU S.A. y Walmart Chile S.A.

Se cuestionan diversos aspectos vinculados con la tramitación de dicho procedimiento, los que serán analizados en el desarrollo del presente oficio.

Requerido su informe, el SERNAC expone que al tenor de las normas legales y consideraciones que indica, su actuación en el asunto materia de la consulta se encuentra ajustada a derecho.

De acuerdo con los antecedentes tenidos a la vista, el procedimiento que se impugna se aperturó después de que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia declaró que las referidas sociedades se coludieron para fijar un precio de venta para la carne de pollo fresca en supermercados igual o superior al de su lista mayorista.

En particular, mediante la citada resolución exenta N° 875, de 7 de noviembre de 2019, se dio inicio al indicado PVC, y por la resolución exenta N° 99, de 7 de febrero de 2020, se dispuso una prórroga del plazo de tramitación por la causal de necesidad de mayor tiempo de revisión de antecedentes. Ese término, a su vez, fue suspendido por el SERNAC -por su resolución exenta N° 401, de 12 de mayo de 2020- como medida provisional, en razón de la pandemia por COVID-19.

A su turno, por las resoluciones exentas N°s. 495 y 496, ambas de 3 de julio de 2020, el SERNAC ordena la desacumulación del mencionado PVC, en relación con las sociedades SMU S.A. y Walmart Chile S.A., respectivamente, ya que solo estas dos sociedades expresaron su voluntad de participar en un procedimiento de ese tipo. En ambos procesos desacumulados se dispuso como medida provisional la suspensión de los correspondientes plazos, en consideración a la misma pandemia.

Luego, mediante la resolución exenta N° 831, de 2020, el SERNAC declaró el término del PVC iniciado por la citada resolución exenta N° 875, por haber fracasado el procedimiento

respecto de las empresas que no aceptaron participar del mismo. En tanto, por las resoluciones exentas N°s. 594 y 602, ambas de 2021, el SERNAC declaró el término de los PVC iniciados en relación con Walmart Chile S.A. y SMU S.A., respectivamente, por haber fracasado las negociaciones pertinentes.

II. Fundamento jurídico y análisis de cada uno de los aspectos cuestionados

1. Plazo de tramitación de los procedimientos, prórroga y suspensión de los respectivos términos.

Se cuestiona que el SERNAC dispuso, en los procedimientos de que se trata, la prórroga y suspensión de los plazos de tramitación, y que en algunos se excedió el respectivo término legal.

La ley N° 19.496 -cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 3, de 2019, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo-, so b re Protección de los Derechos de los Consumidores (LPC), regula en sus artículos 54 H a 54 S -contenidos en el Título IV, párrafo 4°- el procedimiento voluntario para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores.

Con arreglo al citado artículo 54 H, el procedimiento aludido tiene por finalidad obtener una solución expedita, completa y transparente en caso de conductas que puedan afectar el interés mencionado y se sustenta en los principios de indemnidad del consumidor, economía procesal, publicidad, integridad y debido proceso.

A su vez, el artículo 54 J de la LPC dispone que el plazo máximo de duración del procedimiento será de tres meses, contado a partir del tercer día de la notificación al proveedor de la resolución que le da inicio. Este plazo podrá ser prorrogado por una sola vez, de oficio o a solicitud del proveedor, hasta por tres meses, por resolución fundada, en la que se justifique la prórroga por la existencia de una negociación avanzada o por la necesidad de mayor tiempo de revisión de antecedentes o para el análisis de las propuestas formuladas.

Si bien el texto legal en comento no contiene la figura de suspensión de los plazos del procedimiento de que se trata, el artículo 32 de la ley N° 19.880 -aplicable supletoriamente, al tenor del artículo 1° de esta última ley- permite a la Administración adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la decisión que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.

En este contexto, se advierte que la prórroga de plazo del PVC iniciado por la citada resolución exenta N° 875, se dispuso por la causal de necesidad de mayor tiempo de revisión de antecedentes, la que se encuentra expresamente prevista por el referido artículo 54 J, por lo que aquella no significa una infracción normativa.

A su vez, la medida de suspensión de plazo se fundamentó en el citado artículo 32, como

A su vez, la medida de suspensión de plazo se fundamenta en el citado artículo 32, como asimismo en el criterio jurisprudencial contenido en el dictamen N° 3.610, de 2020, de este origen, en cuya virtud el brote de COVID-19 representa una situación de caso fortuito que, concurriendo determinados supuestos, habilita la adopción de ciertas medidas extraordinarias por parte de los órganos y servicios que conforman la Administración. Siendo así, tal suspensión tampoco resulta objetable.

Por lo demás, cabe recordar que los plazos para la Administración no son fatales, y que la extensión de la tramitación de un PVC por sobre el respectivo término no constituye un elemento que afecte la validez o efectividad del procedimiento ni de las actuaciones realizadas con posterioridad a ese vencimiento (aplica criterio contenido en el dictamen N° 6.266, de 2020, entre otros).

2. Desacumulación de autos respecto de determinados proveedores.

Se reclama que el PVC iniciado por la referida resolución exenta N° 875, de 2019, respecto de seis empresas, se desacumuló, generándose tres procedimientos distintos.

Al respecto, el artículo 33 de la ley N° 19.880 -de aplicación supletoria- dispone que el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, puede disponer su acumulación a otros más antiguos con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, o su desacumulación.

En la especie, si bien se inició originalmente un solo PVC, afectando a seis empresas, solo dos de ellas manifestaron su voluntad de participar en ese tipo de procedimientos. Así, considerando la diferente situación de estas últimas con aquellas, se dispuso -al amparo del citado artículo 33- la desacumulación del procedimiento y, en atención a que entre las dos sociedades desacumuladas tampoco existía una identidad sustancial, se iniciaron respecto de ellas sendos procedimientos con numeración y registros separados.

En ese orden de consideraciones, no obstante que la LPC no contempla la figura de la desacumulación del procedimiento, en la especie, ha sido posible recurrir a la aplicación de la ley N° 19.880, que sí lo hace. De este modo, y en atención a la naturaleza voluntaria del PVC y a los principios que lo rigen, reconocidos en el artículo 54 H de esa ley, no resulta objetable que se haya dispuesto tal medida procesal para salvar las correspondientes negociaciones, teniendo en cuenta, además, que no consta que con ello se perjudicara a terceros.

En igual sentido, con tal medida no se ha faltado al debido proceso, pues ella no impide que los participantes ejerzan las prerrogativas que la ley les otorga en las oportunidades procesales que correspondan. Además, la desacumulación está orientada a la eficacia del procedimiento y al logro de una solución en forma más expedita, lo cual se ajusta a los principios de integridad y economía procesal que contempla el artículo precitado y a la finalidad del legislador.

3. Publicidad de las actuaciones verificadas en el procedimiento, a través del sitio web del SERNAC.

En la presentación de la especie se alega que no se encuentran publicadas en el sitio del SERNAC todas las actuaciones vinculadas con los procedimientos en cuestión, y que determinadas notificaciones debieron efectuarse por el Diario Oficial.

Sobre esta materia, el artículo 54 L de la LPC establece que el SERNAC publicará en su sitio web la manifestación por la que el proveedor acepta someterse al procedimiento, el estado del mismo y la solución ofrecida por el proveedor.

El artículo 54 O, por su parte, regula la reserva de determinados antecedentes, en las condiciones que indica.

A su vez, el artículo 54 R, inciso primero, del mismo texto legal, previene que la notificación de las resoluciones del PVC se efectuará en la forma y condiciones que señala.

Pues bien, el legislador ha previsto normas especiales respecto de la publicidad de las actuaciones relativas al PVC, de reserva de determinados antecedentes y de la notificación de las resoluciones que se dicten en el mismo, sin que se advierta que en los procedimientos de la especie se hayan infringido las correspondientes disposiciones de publicidad y notificación.

4. Participación de asociaciones de consumidores en el PVC.

Se reclama que el SERNAC rechazó dos solicitudes de la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile “ODECU”, formuladas cuando ya había comenzado el procedimiento iniciado por la citada resolución exenta N° 875, de 2019. Por la primera esa organización pedía la apertura de un nuevo PVC, por los mismos hechos, basado en su denuncia; y por la otra, que se le considerara como participante o parte interesada del procedimiento que se encontraba en ejecución.

Por la resolución exenta N° 493, de 2020, el SERNAC rechazó la primera solicitud, en consideración a que ya existía un procedimiento referido a los mismos hechos en que incidía la respectiva denuncia, y mediante la resolución exenta N° 494, del mismo año y origen, se rechazó el segundo requerimiento.

Sobre este punto, el artículo 54 H de la LPC prevé que el PVC se inicia por resolución del SERNAC, dictada de oficio, a solicitud del proveedor, o en virtud de una denuncia fundada de una asociación de consumidores. En este último caso, el artículo 54 I de esa ley establece que la resolución de inicio ordenará la participación de la asociación, salvo manifestación en contrario de esta en la misma denuncia.

Ahora bien, la calificación de los fundamentos de una denuncia efectuada por tales asociaciones constituye una atribución que corresponde al SERNAC y, por tanto, la mera

asociaciones constituye una atribución que corresponde al SERNAC y, por tanto, la mera presentación de ella no lo obliga a iniciar un PVC.

Así, al recibir una petición de inicio de un PVC por denuncia de una asociación, compete al SERNAC ponderar la procedencia de acceder a aquella, considerando al efecto -entre otros elementos- la circunstancia de haberse iniciado un procedimiento por los mismos hechos, como asimismo la suficiencia de la fundamentación de la denuncia o de los antecedentes aportados a ella.

En cuanto a la petición de hacerse parte, conforme al artículo 54 I solo tratándose del inicio de un PVC por una denuncia fundada de una asociación de consumidores el SERNAC debe ordenar su participación, con la salvedad que indica esa norma.

Lo anterior, sin perjuicio de la colaboración que la asociación pueda brindar en el proceso ya aperturado, como se reconoció en la parte considerativa de las aludidas resoluciones.

En este contexto, no aparece que el rechazo de las solicitudes en referencia importe una infracción normativa.

III. Conclusión general

En mérito de lo expuesto, cabe concluir que los antecedentes aportados por el parlamentario recurrente y los tenidos a la vista por esta Entidad Fiscalizadora no permiten inferir la existencia de irregularidades en la tramitación de los procedimientos en que inciden las presentaciones de la especie.

Saluda atentamente a Ud.

MARÍA SOLEDAD FRINDT RADA

Contralor General de la República (Subrogante)