



**EXAMEN VOLUNTARIO
ENTRE HOMÓLOGOS DEL DERECHO Y LA POLÍTICA
DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE
CHILE**





**EXAMEN VOLUNTARIO
ENTRE HOMÓLOGOS DEL DERECHO Y LA POLÍTICA
DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE
CHILE**



© 2021, Naciones Unidas
Derechos reservados en todo el mundo

Las solicitudes para reproducir extractos o fotocopiar se deben dirigir al Copyright Clearance Center en copyright.com.

Todas las demás consultas sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deben dirigirse a:

Publicaciones de las Naciones Unidas
405 East 42nd Street,
Nueva York, Nueva York 10017
Estados Unidos de América

Correo electrónico: publications@un.org

Sitio web: un.org/publications

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención de cualquier empresa o proceso bajo licencia no implica el respaldo de las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas editada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD/DITC/CPLP/2021/1

eISBN: 978-92-1-005462-1

NOTA

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) funciona como punto focal dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas para todos los asuntos relacionados con la política de protección del consumidor. La UNCTAD promueve las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y alienta a los Estados Miembros interesados a crear conciencia sobre las numerosas formas en que tanto estos como las empresas y la sociedad civil pueden promover la protección del consumidor en la provisión de bienes y servicios públicos y privados.

La UNCTAD busca profundizar el conocimiento sobre la contribución del derecho y la política de protección del consumidor al desarrollar y crear un entorno favorable para el funcionamiento eficiente de los mercados. El trabajo de la UNCTAD se lleva a cabo mediante deliberaciones intergubernamentales; actividades de fomento de la capacidad; asesoramiento sobre políticas públicas, e investigaciones y análisis sobre la interacción entre la protección del consumidor, la competencia y el desarrollo.

Los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor auspiciados por la UNCTAD recibieron mandato de la Asamblea General, de conformidad con la resolución 70/186 de 22 de diciembre de 2015 que adopta las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Las Directrices tienen por objeto, entre otras cosas, ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en su calidad de consumidores.

AGRADECIMIENTOS

Los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor organizados en el marco de la UNCTAD se llevan a cabo en las reuniones anuales del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor o en las Conferencias de las Naciones Unidas Encargadas de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas.

El presente informe fue elaborado por Anahí Chávez, experta en protección del consumidor y ex Directora de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor del Perú, y Luciano Timm, experto en protección del consumidor y ex Secretario Nacional del Consumidor del Brasil (responsable de la sección sobre solución de controversias y compensaciones para los consumidores), bajo la supervisión de Arnau Izaguerri, Oficial de Asunto Económicos, y la dirección de Teresa Moreira, Jefa de la Subdivisión de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor.

El informe se benefició de las observaciones pertinentes de Tansuğ Ok. El informe fue editado por Eduardo Geronimi, y el diseño de la portada estuvo a cargo de Malagi Studer. La UNCTAD agradece la dirección brindada por Lucas Del Villar, Director Nacional del Servicio Nacional del Consumidor de Chile (SERNAC), junto con el apoyo y las contribuciones del equipo del SERNAC. La UNCTAD agradece también a todas las personas y representantes de las instituciones de los sectores público, privado y asociativo que fueron entrevistadas para la elaboración del informe. El presente informe fue financiado por el Gobierno de Chile.

ÍNDICE

NOTA	III
AGRADECIMIENTOS	IV
ILUSTRACIONES	VII
I. CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL.....	3
II. MARCO LEGISLATIVO	7
A. Ley sobre protección de los derechos del consumidor (Ley 19496).....	7
B. Facultades del SERNAC	8
1. Fiscalización	8
2. Interpretación administrativa	9
3. Proposición de modificación normativa.....	9
4. Procedimientos voluntarios colectivos.....	9
5. Evaluación de planes de cumplimiento voluntario	10
C. Principales aspectos de la regulación	10
1. Carácter supletorio de la Ley	10
2. Derechos del consumidor	10
3. Información al consumidor.....	11
4. Solución de controversias y compensación	11
D. Otra legislación relevante	13
1. Protección de la privacidad.....	13
2. Sobreendeudamiento	14
3. Promoción del consumo sostenible	14
4. Servicios financieros	15
5. Productos farmacéuticos	15
6. Servicios públicos.....	15
E. Síntesis	16
III. MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	17
A. Mecanismos de información para la toma de decisiones por parte de los consumidores.....	17
1. Plataformas interactivas.....	17
2. Estudios de optimización de información a los consumidores	17
3. Estudios sobre mercados específicos.....	19
4. Herramientas y contenidos de medios digitales y prensa	20
5. Acceso a la información en el contexto de la pandemia de COVID-19	22

B.	Establecimiento de infraestructuras adecuadas que permitan formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor	23
1.	La teleatención	24
2.	Plataforma “Me Quiero Salir”	24
3.	Plataforma “No Molestar”	25
4.	Circulares interpretativas	26
C.	Fiscalización	26
D.	Solución de controversias y compensaciones para los consumidores	27
1.	Modelo de Atención al Consumidor	28
2.	Procedimientos voluntarios colectivos	31
3.	Juicios colectivos	33
4.	Informes compensatorios	39
5.	Otros medios de solución de controversias	40
E.	Programas de cumplimiento voluntario	41
F.	Priorización de mecanismos de protección	42
G.	Comercio electrónico	44
H.	Síntesis	46
IV.	MARCO INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN CHILE	47
A.	Servicio Nacional del Consumidor	47
B.	Relacionamiento para la protección de los consumidores	49
1.	Relacionamiento institucional	49
2.	Relacionamiento con los proveedores	50
3.	Relacionamiento con la sociedad civil	51
4.	Relacionamiento internacional	54
C.	Espacios de coordinación institucional para la protección de los consumidores	54
1.	Mesa de Educación Financiera	55
2.	Mesa Nacional de Seguridad de Productos	55
D.	Síntesis	57
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	58
	BIBLIOGRAFÍA	66
	ANEXO	67

ILLUSTRACIONES

Ilustración 1.	Chile: Posicionamiento regional y mundial	4
Ilustración 2.	Chile: Indicadores macroeconómicos	5
Ilustración 3.	Chile: Evolución de la pobreza y desigualdad.....	5
Ilustración 4.	Chile: SERNAC, plataformas interactivas en materia de protección del consumidor.....	18
Ilustración 5.	Chile: SERNAC, estudios sobre mercados relevantes	19
Ilustración 6.	Chile: Infografías referenciales: interactiva	21
Ilustración 7.	Chile: Sitio especial SERNAC Coronavirus implementado por el SERNAC en materia de protección del consumidor	22
Ilustración 8.	SERNAC: Herramienta cotizador de productos básicos.....	23
Ilustración 9.	Chile: Herramienta “No Molestar”. Indicadores de desempeño	25
Ilustración 10.	Chile: Reclamos gestionados y cerrados en el SERNAC (2019)	28
Ilustración 11.	Chile: Reclamos según mercado (2019)	29
Ilustración 12.	Chile: Reclamos según mercado (enero-octubre de 2020).....	29
Ilustración 13.	Chile: Reclamos gestionados y cerrados según forma de conclusión (enero-octubre de 2020).....	30
Ilustración 14.	Chile: Reclamos gestionados según mercado (enero-octubre de 2020)	30
Ilustración 15.	Chile: Volumen de reclamos ingresados según tipo de canal y género (enero-octubre de 2020).....	30
Ilustración 16.	Chile: Reclamos ingresados según región (enero-octubre de 2020).....	31
Ilustración 17.	Etapa 1. Juicios colectivos: admisibilidad.....	34
Ilustración 18.	Etapa 2. Juicios colectivos: discusión, prueba, sentencia	35
Ilustración 19.	Etapa 3. Juicios colectivos: implementación de la sentencia definitiva.....	35
Ilustración 20.	Chile: Entidades relacionadas con la protección del consumidor, dotación y presupuesto anual	49
Ilustración 21.	Chile: Fondos concursables y proyectos adjudicados a asociaciones de consumidores	53
Ilustración 22.	Chile: Emisión de alertas de seguridad en 2019, porcentaje por tipo de producto	56

INTRODUCCIÓN

En su resolución 70/186 de 22 de diciembre de 2015 sobre protección del consumidor, la Asamblea General reafirmó las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor en tanto conjunto valioso de principios para establecer las principales características que deben tener las leyes que resguardan los derechos de los consumidores; las instituciones encargadas de aplicarlas; y los sistemas de compensación con el fin de propender a su eficacia y asistir a los Estados Miembros interesados en la formulación y aplicación de leyes, normas y reglamentos nacionales y regionales adaptados a sus propias circunstancias económicas, sociales y ambientales. Las Directrices promueven la cooperación internacional entre los Estados Miembros en el ámbito de la aplicación de la ley y alientan a que se compartan experiencias comparadas en materia de protección de los consumidores.

La Asamblea General, asimismo, decidió establecer un Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor en el marco de la UNCTAD, para servir de mecanismo institucional internacional para la aplicación de las Directrices. El Grupo Intergubernamental tiene mandato, entre otras cosas, para llevar a cabo exámenes voluntarios entre homólogos respecto de las políticas nacionales de protección del consumidor de los Estados Miembros. En su segundo período de sesiones, el Grupo Intergubernamental discutió el marco para los exámenes voluntarios entre homólogos¹ y alentó a los Estados Miembros a presentarse voluntariamente para dichos exámenes².

El propósito de los exámenes voluntarios entre homólogos en esta esfera es proporcionar una evaluación externa e independiente sobre la eficacia del derecho y la política de protección del consumidor de un determinado país; identificar las dificultades que deben superarse y las posibles mejoras en los marcos jurídicos e institucionales, con el objeto de potenciar la calidad y eficiencia

de los regímenes de protección del consumidor; evaluar el grado de sensibilización de los interesados y sus contribuciones en esta regulación; formular y recomendar las medidas apropiadas en relación con el desarrollo y las particularidades económicas de cada país, y, cuando proceda, asistir a los países a aplicar las recomendaciones sugeridas por los homólogos en el marco de este examen³.

Hasta la fecha, se han sometido a examen Indonesia, Marruecos y el Perú. En 2019, Chile solicitó presentarse a esta evaluación, siendo el primer país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en hacerlo, y cuya revisión se realizará en el quinto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, a celebrarse los días 5 y 6 de julio de 2021. En su primer período de sesiones⁴ el Grupo Intergubernamental acordó que el ámbito de estudio del examen debía corresponder con las áreas de intereses del país que se presentaba como voluntario.

En este sentido, Chile decidió que las áreas prioritarias para su examen, conforme a las Directrices, fueran las siguientes: a) la solución de controversias y compensaciones para los consumidores y consumidoras; b) el acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a sus deseos y necesidades, y c) el establecimiento de infraestructuras adecuadas que permitan formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor. Por tanto, esta elección guía tanto la redacción del informe de fondo como las discusiones interactivas al momento de celebrarse el examen, más allá de la visión holística que supone este tipo de evaluaciones.

El presente informe sirve de base para la sesión interactiva del Examen Voluntario entre Homólogos en Derecho y Política de Protección del Consumidor al que se someterá Chile. El informe tiene tres finalidades: una descriptiva, que presenta su diseño de protección del consumidor; una evaluativa, que compara la situación chilena con las buenas prácticas

¹ UNCTAD, Marco para los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor, TD/B/C.I./CPLP/6, 2017.

² UNCTAD, Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor sobre su segundo período de sesiones, TD/B/C.I./CPLP/9, 2017.

³ UNCTAD, Marco para los exámenes voluntarios...

⁴ UNCTAD, Informe del Grupo Intergubernamental...

internacionales, y una prescriptiva, que contiene recomendaciones para el refuerzo de la protección del consumidor en el país.

Este informe contiene, luego de la presente introducción, una breve contextualización sobre la situación política, económica y social de Chile (cap. I). En lo sustantivo, el informe se divide en tres partes: legislativa (cap. II), de política pública (cap. III) e institucional (cap. IV).

El capítulo II, referente al marco legislativo, se concentra en el estudio de la Ley 19496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, su carácter suplementario y sus respectivas modificaciones, poniendo especial

atención en las nuevas facultades otorgadas al Servicio Nacional del Consumidor por la Ley 21081. El capítulo III, sobre el marco de política pública, se centra en el estudio de la forma de intervención, relacionamiento y política en materia de consumo. El capítulo IV, dedicado al marco institucional, se centra en las labores del Servicio Nacional del Consumidor, en su rol de hacer cumplir lo establecido en las normas de consumo, así como respecto de otras instituciones públicas relacionadas con la protección del consumidor.

El informe finaliza con las conclusiones y recomendaciones a las que se ha arribado a lo largo de este ejercicio, con indicación de los destinatarios de las recomendaciones (cap. V).

I. CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL

Chile se encuentra situado en la parte sudoccidental de América del Sur. Cuenta con una costa de 6.435 km de longitud y una población, de acuerdo con el último censo de 2017, de 17,5 millones de personas⁵. El país limita, en lo que corresponde a su zona continental, con el Perú al norte, con el Estado Plurinacional de Bolivia al noreste, con la Argentina al este, y al sur con el Mar de Drake, sin perjuicio de su territorio insular y de la Antártida chilena. El idioma oficial es el español y su moneda es el peso chileno.

Según la Constitución Política vigente⁶, Chile es una república democrática, con un Estado unitario cuya administración es funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad con la ley. Su territorio se divide en regiones. El modelo de gobierno se basa en el principio de separación de poderes: el Poder Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República; el Poder Legislativo con un Congreso Nacional compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado, y el Poder Judicial, encargado de administrar justicia, siendo su máximo tribunal la Corte Suprema.

La Constitución reconoce la igualdad de las personas en dignidad y derechos y dispone que el Estado está al servicio de la persona humana con la finalidad de promover el bien común. Asimismo, es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

La Carta Fundamental reconoce también el derecho a la protección de la salud, por cuanto el Estado debe proteger el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Asimismo, establece que corresponde al Estado la

coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud y es deber preferente el garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas.

En el ámbito económico se consagra la libertad de empresa como un derecho fundamental, la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, y la regulación del derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

El 25 de octubre de 2020, mediante un plebiscito, se decidió iniciar un proceso constituyente para la elaboración de una nueva Carta Fundamental. La misma será redactada por una Convención Constituyente compuesta por 155 ciudadanos (con carácter paritario entre hombres y mujeres), que serán elegidos por votación popular el 11 de abril de 2021. La propuesta de texto constitucional sería presentada como máximo a mediados de 2022 para ser sometida a un nuevo plebiscito que determine su aprobación o rechazo (Proceso Constituyente)⁷.

A nivel internacional, Chile impulsa una política exterior activa basada en principios de cooperación internacional, apego al derecho internacional y promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Chile es Miembro fundador de las Naciones Unidas, desde octubre de 1945⁸ y miembro pleno de la OCDE desde mayo de 2010.

El ingreso de Chile en la OCDE es un hito relevante, según lo señala la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁹, que le ha permitido seguir fortaleciendo su institucionalidad. A su vez, ello ha permitido que Chile refuerce el desarrollo de políticas de alto nivel en diversas áreas, como educación, trabajo, regulación financiera, protección al medio ambiente, reforma del Estado, comercio internacional e inversión.

⁵ Instituto Nacional de Estadísticas, disponible en <https://www.inec.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda>.

⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Para mayor detalle, véase <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>.

⁷ Véase <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/#cronologia>.

⁸ Véase <https://research.un.org/es/unmembers/founders>.

⁹ Examen de las Políticas Comerciales, Informe de Chile, 2015, disponible en <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:WT/TPR/G315R1.pdf&Open=True>.

Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor de CHILE

A pesar de la desaceleración económica reportada en los últimos años, Chile mantiene un liderazgo destacable en la región por su desempeño en diversos ámbitos. Se ubicó, en 2019, como el país más competitivo a nivel regional de acuerdo con el World Economic Forum (WEF)¹⁰, así como en cuanto a libertad económica (Índice de Libertad Económica)¹¹ sobre la evaluación del estado de derecho, tamaño del gobierno, eficiencia regulatoria y apertura de los mercados. En 2020, en lo que se refiere al comercio electrónico de empresa a consumidor, según datos de la UNCTAD (índice de comercio electrónico de empresa a consumidor)¹², Chile ocupa la posición 59 de la clasificación a nivel mundial y la segunda en América Latina, tras Costa Rica.

Chile también lidera otro tipo de clasificaciones. En cuanto al Índice de Progreso Social, fundado en la evaluación de necesidades básicas, oportunidades y fundamentos del bienestar de sus ciudadanos, se ubicó en 2020, en el primer lugar a nivel latinoamericano y 34° a nivel mundial.

Por su parte, en la medición del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para

el Desarrollo (PNUD)¹³, Chile se encuentra en el grupo catalogado como “muy alto”, con un índice de 0,847, evidenciándose un aumento sostenido desde 1990. Sin embargo, si bien lideró la región en 2019, se ubicó en el puesto 42° a nivel mundial, por debajo del promedio de los demás países en la misma categoría.

Chile ha sido una de las economías latinoamericanas que más rápido creció en las últimas décadas, según el Banco Mundial (2020) y la OCDE (2018), debido a un marco económico sólido, que le permitió amortiguar los efectos de un contexto internacional volátil, reducir la pobreza y mejorar significativamente la calidad de vida de sus ciudadanos.

En efecto, entre 1990 y 1999, el crecimiento promedio anual de Chile fue del 6,09 %, superando el promedio mundial y el reportado por las economías desarrolladas. Si bien en adelante el crecimiento económico evidenció una desaceleración (de 4,16 % entre 2000 y 2009 y de 3,31 % entre 2010 y 2019), en todo el período de análisis, el ingreso per cápita mejoró sustantivamente (el producto interno bruto (PIB) per cápita prácticamente se triplicó en los últimos 20 años) dentro de un contexto en el que el manejo de la política monetaria y fiscal permitió un entorno

¹⁰ The Global Competitiveness Report 2019, disponible en http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

¹¹ The Heritage Foundation (2020), Índice de Libertad Económica, disponible en <https://www.heritage.org/index/download>

¹² UNCTAD B2C E-commerce Index 2020, Spotlight on Latin America and the Caribbean, disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d17_en.pdf.

¹³ PNUD, *Panorama general sobre el desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf.

Ilustración 1. Chile: Posicionamiento regional y mundial

Indicador	Año	Puntuación	Posición a nivel regional	Posición a nivel mundial
Índice mundial de competitividad	2019	70,5	1	33
Índice de Libertad Económica	2020	76,8	1	15
Índice mundial de innovación	2020	33,9	1	54
Índice Global de Emprendimiento	2019	58,3	1	19
Global Connectivity Index	2018	52,0	1	33
Índice de Desarrollo Humano	2019	0,847	1	42
Índice de Progreso Social	2020	83,3	1	34

Fuente: WEF, The Heritage Foundation, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), GEDI Institute, Huawei, PNUD, Progreso Social Imperativo.

Ilustración 2. Chile: Indicadores macroeconómicos

Indicador	1990-1999	2000-2009	2010-2019
PIB (crecimiento real promedio)	6,09%	4,16%	3,31%
	1999	2009	2019
Población (millones)	15,2	16,9	19,1
PIB per cápita (dólares EE.UU.)	4.952,9	10.220,1	14.772,1
Tasa de desempleo (tasa anual)	10,0%	11,1%	7,2%
Inflación (variación anual)	3,3%	1,5%	2,3%
Resultado de cuenta corriente (% del PIB)	0,1%	1,9%	-3,8%
Déficit público (% del PIB)	-2,0%	-4,2%	-2,6%

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

macroeconómico estable y favorable a la inversión privada, reportándose bajas tasas de inflación, bajos niveles de déficit público, continuidad de la apertura comercial y un crecimiento sólido del sistema financiero.

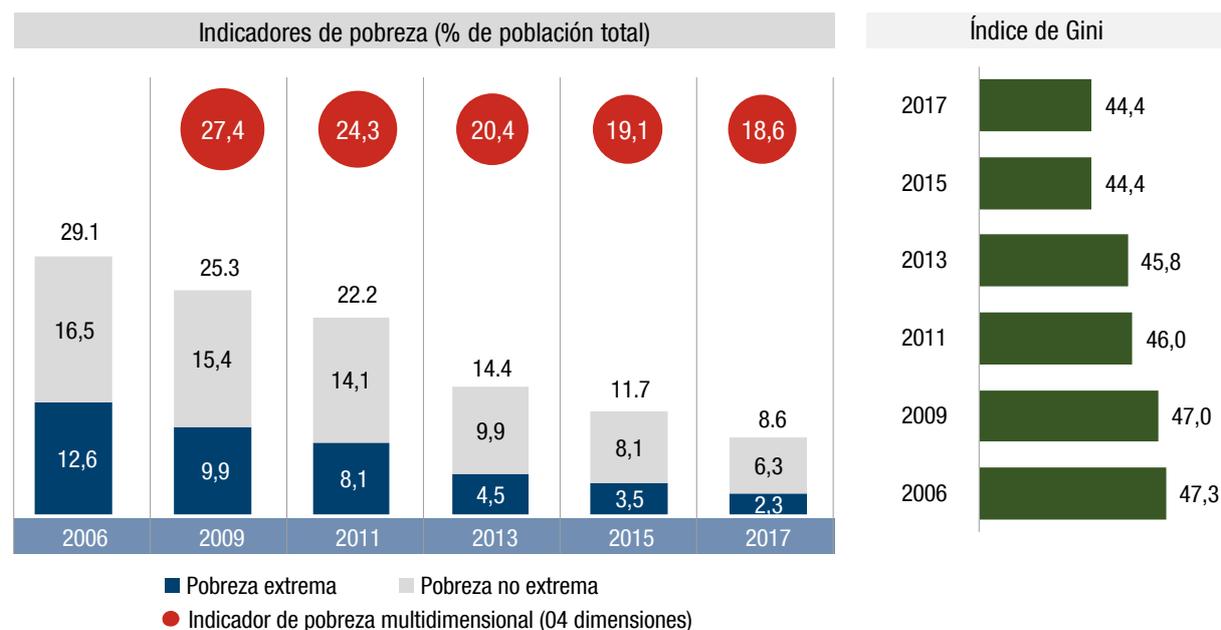
El favorable desempeño macroeconómico incidió en la mejora de indicadores sociales. Según el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile (2019), entre 2006 y 2017 la incidencia de la pobreza pasó del 29,1 % al

8,6 %, mientras que la pobreza extrema se redujo del 12,6 % al 2,3 % (equivalente a 412.839 personas)¹⁴.

Sin embargo, los avances no han sido homogéneos toda vez que la pobreza en el ámbito rural es más del doble que la reportada en las zonas urbanas.

¹⁴ Informe de Desarrollo Social 2019, disponible en http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Desarrollo_Social_2019.pdf.

Ilustración 3. Chile: Evolución de la pobreza y desigualdad



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Banco Mundial.

De forma complementaria, más allá de los ingresos, cerca del 18,6 % de la población es caracterizada como vulnerable (sobre la base de la medición de pobreza multidimensional), no reportándose cambios significativos desde 2015, y evidenciándose en este segmento las carencias en dimensiones como educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general. Asimismo, la desigualdad de ingresos, aunque se redujo en los últimos años, sigue siendo elevada (en 2017 el índice de Gini se ubicó en 44,4).

En el contexto descrito de desaceleración económica, desigualdad de ingresos y aumento de la sensación de abuso y desprotección por parte de la ciudadanía, se detonó, en octubre de 2019, un masivo movimiento social que impactó, por un lado, en una reorientación hacia un mayor gasto social, y por el otro, en el inicio de una probable reconfiguración del marco legal que rige al modelo chileno. En efecto, como se mencionó anteriormente, mediante un plebiscito

nacional, el 25 de octubre de 2020, la ciudadanía manifestó su aprobación a la iniciativa de iniciar un proceso constituyente para la elaboración de una nueva Constitución; la elección de los miembros de la referida Convención Constituyente está prevista para el próximo 11 de abril de 2021.

Asimismo, durante 2020, Chile y el mundo se vieron impactados por la emergencia sanitaria causada por la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), que decantó en una desmejora y mayor precarización del mercado laboral y de la situación de los hogares, en un contexto de elevada incertidumbre.

Puede concluirse entonces que Chile afronta amplios retos en un contexto de expectativa social que demanda un pleno consenso político en torno a políticas públicas para responder a las demandas sociales, sin erosionar el tradicionalmente sólido y exitoso manejo macroeconómico.

II. MARCO LEGISLATIVO

Este capítulo se centra en el estudio de la principal norma chilena de protección del consumidor, esto es, la Ley 19496 y sus modificaciones, principalmente las contenidas en la Ley 21081, publicada en septiembre de 2018 y vigente desde marzo de 2019. Esta norma constituyó el mayor hito en el diseño regulatorio de los últimos 20 años en lo que refiere a facultades, estructura del Servicio Nacional del Consumidor de Chile (SERNAC) y aspectos procesales de las acciones colectivas de protección a los consumidores. A continuación, se analiza la legislación relevante para la protección del consumidor.

A. LEY SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (LEY 19496)

El marco jurídico relevante en materia de protección del consumidor está constituido principalmente por la Ley 19496 que establece las normas sobre protección del consumidor y fue publicada en marzo de 1997. Dicha Ley otorga el mandato al SERNAC de velar por el cumplimiento de las normas de protección de los consumidores. Este cuerpo normativo es de aplicación general respecto de otros regímenes regulatorios especiales, salvo respecto de materias reguladas por normas sectoriales del mismo rango legal¹⁵, como ocurre por ejemplo en materia de servicios de transporte, suministro de servicios básicos, entre otras, en cuyo caso la Ley del Consumidor tiene aplicación supletoria.

La Ley 19496 tiene como objeto principal regular las relaciones entre proveedores y consumidores, establecer las infracciones en perjuicio del consumidor junto con el procedimiento aplicable y los mecanismos colectivos que buscan compensar a los consumidores. Respecto de estos últimos, en resguardo de los intereses colectivos o difusos de los consumidores, la Ley del Consumidor tiene aplicación

plena o concurrente dentro del ordenamiento jurídico chileno.

En América Latina, Chile, conforme al Mapa Mundial de Protección del Consumidor de la UNCTAD (2021)¹⁶, no incluye (al igual que el Uruguay) la protección de los derechos de los consumidores a nivel constitucional, como sí se consagra en las Constituciones de la Argentina, el Brasil, Colombia, el Perú y México y tal como se ha dado, progresivamente, en otros Estados miembros de la OCDE^{17, 18}. Considerando este antecedente y el actual proceso constituyente, sería oportuno que el SERNAC pudiera proponer insumos y asesoría a la Convención Constituyente en lo relativo a la protección de los derechos de los consumidores, y que esta considerara la inclusión de la protección del consumidor a nivel constitucional.

La Ley 19496 ha tenido diversas modificaciones a lo largo del tiempo, siendo las principales, la de 1999, a través de la Ley 19659, que establece sanciones a procedimientos de cobranzas ilegales; la de 2004, a través de la Ley 19955, que modifica aspectos relacionados con el retracto o la posibilidad de arrepentirse de cierto tipo de contratos, facilita la creación de asociaciones de consumidores y prescribe un marco de acciones colectivas; la tercera, de 2011, a través de la Ley 20555, que dota al SERNAC de atribuciones de protección de los consumidores en mercados financieros, y la cuarta, de 2018, con la Ley 21081, que fue objeto de un amplio debate legislativo y de opinión por parte del Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República, y que dotó de mayores atribuciones al SERNAC, fortaleciendo el marco de protección de los consumidores.

La más reciente modificación a la Ley 19496, se inició con el mensaje presidencial correspondiente de

¹⁵ El artículo 2 bis de la Ley 19496 dispone que “[n]o obstante lo prescrito en el artículo anterior, las normas de esta ley no serán aplicables a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios reguladas por leyes especiales, salvo: a) En las materias que estas últimas no prevean”.

¹⁶ *World Consumer Protection Map*, disponible en <https://unctadwcpm.org/map.html#>.

¹⁷ Según el *World Consumer Protection Map*, considerando las respuestas de 28 de los 37 miembros de la OCDE.

¹⁸ No obstante, ello, el Tribunal Constitucional ha reconocido la importancia y el carácter tutelar de las normas de consumo. Así queda de manifiesto en las causas Rol 980-07 y 4792-18, disponibles en <https://www.tribunalconstitucional.cl/expedient>.

2 de junio de 2014, y concluyó con la publicación de la Ley en el *Diario Oficial* con fecha 13 de septiembre de 2018. Entre ambos hitos, transcurrieron más de cuatro años de tramitación legislativa no exentos de intenso debate, incluyendo la revisión por parte del Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República.

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional parte del proyecto aprobado por el Congreso, en lo que se refiere principalmente a los artículos que regulaban el procedimiento administrativo sancionatorio conferido al SERNAC. A pesar de las críticas recibidas, el SERNAC estima que la facultad eliminada no afecta el cumplimiento de su función pública, permitiendo el uso de los mecanismos de protección equivalentes, como son la facultad de fiscalización unido a la de interponer denuncias de interés general, de manera menos burocrática, toda vez que admite menos recursos (administrativos y judiciales), permite la aplicación de mismo régimen de multas al infractor y contempla la posibilidad de que los consumidores afectados puedan obtener, mediante el procedimiento judicial individual, la indemnización íntegra del daño sufrido y que se declare la nulidad de estipulaciones o cláusulas abusivas.

Así pues, tras la reforma, el marco consagrado por la Ley 21081 tiene las siguientes características:

- Se dota al SERNAC de nuevas facultades de fiscalización, interpretación administrativa, proposición de reformas normativas, inicio de procedimientos voluntarios colectivos y evaluación de planes de cumplimiento, las cuales serán desarrolladas más adelante;
- Se aumenta el plazo de prescripción para ejercer las acciones que persiguen la responsabilidad contravencional de seis meses a dos años contados desde el cese de la infracción respectiva. Asimismo, se aclara que las acciones civiles prescriben conforme a las normas establecidas en el Código Civil o leyes especiales;
- Se formaliza el procedimiento de mediaciones colectivas, que consisten en procedimientos administrativos extrajudiciales y posibilitan la obtención de soluciones oportunas, eficientes, adecuadas y en breve plazo, antes de llegar a la vía judicial;

- Se incrementa la cuantía de las multas que, en casos colectivos, aumentan hasta en seis veces lo anteriormente contemplado, pudiendo llegar a las 2.250 unidades tributarias mensuales (aproximadamente 162.000 dólares de los Estados Unidos). Además, en casos graves y masivos, las multas pueden aplicarse respecto de cada consumidor afectado pudiendo llegar incluso a multas totales de 45.000 unidades tributarias anuales, correspondiente a cerca de 38 millones de dólares;
- Se incentiva la prevención de infracciones, estableciendo la atenuante de colaboración sustancial, a la que podrán acceder las empresas que tengan, por ejemplo, un plan de cumplimiento aprobado por el SERNAC;
- En caso de juicios colectivos, las indemnizaciones pueden extenderse al daño moral, es decir, al daño no patrimonial, emocional o psicológico causado a los consumidores por infracciones a la ley.

B. FACULTADES DEL SERNAC

Las facultades del SERNAC se disponen en la Ley 19496 que, como se mencionó anteriormente, fueron objeto de un fortalecimiento a través de las modificaciones introducidas por la Ley 21081, dotándolo de mayores atribuciones y robusteciendo el marco de protección de los consumidores y el actuar de la agencia de consumo. Entre las principales atribuciones, que no preveía la normativa primigenia, se pueden mencionar las facultades fiscalizadora; de interpretación administrativa; de proponer modificaciones normativas; de iniciar procedimientos voluntarios colectivos, y de evaluar planes de cumplimiento.

1. Fiscalización

La facultad fiscalizadora se entiende como “[l]a actividad que desarrolla la Administración del Estado, previa habilitación legal, que consiste en el control que realiza un órgano de la Administración para el correcto funcionamiento de una actividad legítima que desarrolla un particular y que es de interés público”¹⁹, permitiendo a la Administración del Estado intervenir

¹⁹ Bermúdez Soto, Jorge, *Derecho Administrativo General*, 3ª ed. act., Legal Publishing Chile, 2014, págs. 323 y 324.

en la esfera privada de los particulares, de manera de constatar el cumplimiento de los requisitos y condiciones impuestas para el ejercicio del derecho²⁰.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley, el SERNAC tiene la función de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 21081 y de toda la normativa de protección de los derechos de los consumidores.

La facultad de fiscalización del SERNAC está basada en la ponderación de riesgos, lo cual se plasma en lo previsto en la política de fiscalización del SERNAC²¹, en la que se establece que el proceso de fiscalización está compuesto por distintas etapas y modalidades de ejecución propias de la potestad inspectora, y que las actividades de fiscalización pueden revestir cualquiera de las modalidades previstas en dicho proceso. Así, las actividades podrán ser presenciales, a través de la constatación del fiscalizador en las oficinas o establecimiento comercial del proveedor; digitales, en el sitio web o plataformas digitales que el proveedor pone a disposición de los consumidores, y la modalidad de requerimiento de información para nutrir una o varias líneas de investigación trazadas para verificar el cumplimiento de los derechos de los consumidores por parte de la empresa en el rubro en que se desarrolla, a través de antecedentes que aporta esta última en observancia de un requerimiento formal para fines de fiscalización.

Las acciones de fiscalización se llevan a cabo de acuerdo con el Plan Anual de Fiscalización del SERNAC²², en el que se priorizan aquellas áreas del mercado que presentan mayor nivel de riesgo para el ejercicio de los derechos de los consumidores, distinguiéndose entre el componente programado y no programado. Este último permite abordar los problemas contingentes que no fueron previstos en la planificación inicialmente considerada.

La negativa injustificada a dar cumplimiento a los requerimientos durante las acciones de fiscalización puede acarrear multas de hasta 750 unidades tributarias mensuales, pudiendo además requerir que se dicte orden de arresto en contra de la persona que debidamente citada no comparece, así como la autorización para proceder a la incautación

²⁰ *Ibid.*, pág. 323.

²¹ SERNAC, Resolución Exenta núm. 370 de 23 de abril de 2020, https://www.sernac.cl/portal/618/articles-58538_archivo_01.pdf.

²² Directrices Plan Anual de Fiscalización 2020, *ibid.*

de documentos; en ambos casos se requiere la autorización del juez de policía local para que el SERNAC pueda ejercer estas acciones más intrusivas.

2. Interpretación administrativa

En virtud de la facultad consagrada en el artículo 58, inciso 2º, letra b), de la Ley 19496²³, el SERNAC elabora dos productos: las circulares interpretativas²⁴ y los dictámenes administrativos²⁵. Las primeras son interpretaciones generales de la normativa de protección de los derechos de los consumidores. Los segundos, por su parte, son pronunciamientos individuales sobre casos particulares requeridos por la ciudadanía en formato de pregunta, diferenciándose de las circulares por contener la interpretación de la norma de consumo para el caso específicamente planteado en términos simples.

3. Proposición de modificación normativa

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 58, inciso 2º, letra c), de la Ley 19496, el SERNAC puede proponer fundadamente al Presidente de la República, a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la aprobación, modificación o derogación de preceptos legales o reglamentarios, en la medida en que ello sea necesario para la adecuada protección de los derechos de los consumidores. Así pues, el SERNAC puede proponer cambios normativos, sean legales o reglamentarios, debiendo los mismos ir acompañados de un informe técnico que exprese los antecedentes y razones en que se funda.

4. Procedimientos voluntarios colectivos

Conforme se mencionó anteriormente, el artículo 58, inciso 2º, letra f), de la Ley 19496, permite que el SERNAC de oficio, a solicitud del proveedor o de una denuncia fundada de una asociación de consumidores, inicie un procedimiento voluntario, cuya finalidad es la obtención de una solución expedita, completa y transparente, en caso de

²³ El artículo 58, inciso 2º, letra b), dispone: "Corresponderán especialmente al Servicio Nacional del Consumidor las siguientes funciones: [...] b) Interpretar administrativamente la normativa de protección de los derechos de los consumidores que le corresponde vigilar. Dichas interpretaciones solo serán obligatorias para los funcionarios del Servicio".

²⁴ Disponibles en <https://www.sernac.cl/portal/618/w3-propertyvalue-21072.html>.

²⁵ Disponibles en <https://www.sernac.cl/portal/618/w3-propertyvalue-66262.html>.

conductas que puedan afectar el interés colectivo o difuso de los consumidores, la que, en todo caso, debe ser proporcional al daño causado, alcanzar a todos los consumidores afectados y estar basada en elementos objetivos.

5. Evaluación de planes de cumplimiento voluntario

El artículo 24, inciso 4°, letra c), de la Ley 19496, consagra como atenuante en la aplicación de las multas la colaboración sustancial con el SERNAC, estableciéndose que ella existe cuando el proveedor cuente, por ejemplo, con un programa de cumplimiento: a) específico, en las materias a que se refiere la infracción; b) previamente aprobado por el SERNAC, y c) que se acredite su efectiva implementación y seguimiento en el respectivo juicio. De esta forma, para que un proveedor pueda beneficiarse de esta atenuante, deberá previamente someter su plan de cumplimiento a la aprobación del SERNAC. Asimismo, el artículo 54 P consagra el plan de cumplimiento correctivo, el que puede incluirse en el acuerdo que se logre en un procedimiento voluntario colectivo entre uno o más proveedores y el SERNAC.

C. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REGULACIÓN

Habiendo revisado la evolución de la principal norma de protección a los consumidores, es necesario exponer brevemente ciertos aspectos de esta regulación que serán recurrentes a lo largo de este informe. En primer lugar, se abordará el carácter supletorio de la ley; en segundo lugar, los derechos que le asisten al consumidor; en tercer lugar, la regulación de la información, y finalmente, la regulación de los mecanismos de solución de conflictos.

1. Carácter supletorio de la Ley

La Ley 19496 regula las relaciones de consumo con carácter general, reconociendo la existencia de otras normativas aplicables. Así, mientras en su artículo 2 se enumeran los actos y contratos sujetos a las disposiciones de la ley, en su artículo 2 *bis* consagra excepciones al ámbito de aplicación, al prescribir que “[n]o obstante lo prescrito en el artículo anterior, las normas de esta ley no serán aplicables a las actividades de producción, fabricación, importación,

construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios reguladas por leyes especiales”, reconociendo, por tanto, la aplicación del principio de especialidad. Con todo, y de acuerdo con el mismo artículo 2 *bis*, no obstante la aplicación de la ley especial por sobre la general contenida en la Ley 19496, esta volverá a tener aplicación preferente: “a) En las materias que estas últimas no prevean; b) 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, y c) En lo relativo al derecho del consumidor o usuario para recurrir en forma individual, conforme al procedimiento que esta ley establece, ante el tribunal correspondiente, a fin de ser indemnizado de todo perjuicio originado en el incumplimiento de una obligación contraída por los proveedores, siempre que no existan procedimientos indemnizatorios en dichas leyes especiales”.

Del carácter general y supletorio de la Ley 19496 se desprende que la protección del consumidor en Chile requiere de la revisión no solo de las reglas contenidas en dicha Ley, sino además de otras normativas especiales (o sectoriales como también se les conoce) que establecen las reglas aplicables a mercados específicamente regulados, como aquellas relativas a los servicios financieros, las farmacias, la protección de la vida privada, la gestión de residuos y la responsabilidad extendida del productor. En el mismo sentido, atendida la misma razón, se advierte la necesidad de un actuar coordinado entre el SERNAC, en tanto agencia de protección de los consumidores, y los demás entes gubernamentales encargados de velar por el cumplimiento de dichas normas especiales.

2. Derechos del consumidor

La Ley 19496 estipula en su artículo 3, los derechos y deberes básicos de todo consumidor, así como también del consumidor de productos o servicios financieros. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley, dichos derechos son irrenunciables anticipadamente por los consumidores.

Son deberes y derechos de los consumidores:

- a) La libre elección del bien o servicio;
- b) El derecho a una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras

características relevantes de los mismos, y el deber de informarse responsablemente de ellos;

- c) El derecho a no ser discriminado arbitrariamente por parte de proveedores de bienes y servicios;
- d) La seguridad en el consumo de bienes o servicios, la protección de la salud y el medio ambiente y el deber de evitar los riesgos que puedan afectarles;
- e) El derecho a la reparación e indemnización adecuada y oportuna de todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contraídas por el proveedor, y el deber de accionar de acuerdo con los medios que la ley le franquea;
- f) La educación para un consumo responsable, y el deber de celebrar operaciones de consumo con el comercio establecido.

3. Información al consumidor

Tal como ya se ha señalado, la Ley 19496 reconoce en su artículo 3, inciso 1º, letra b) como derecho básico, el derecho a recibir información veraz y oportuna sobre los bienes ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos. En este sentido, y como contrapartida, exige el deber de los consumidores de informarse responsablemente sobre los bienes y servicios que contraten. El derecho a la información se relaciona con la libre elección del bien o servicio, y se encuentra consagrada en el mismo artículo 3, inciso 1º, letra a).

Como manifestación de ambos derechos, el legislador define como información básica comercial aquellos datos, instructivos, antecedentes o indicaciones que el proveedor debe suministrar obligatoriamente al público consumidor en cumplimiento de cualquier norma jurídica, remitiéndose así a múltiples normas que establecen deberes específicos en materia de productos financieros, de contratación y seguridad, entre otros.

Por su parte, el artículo 58 de la Ley establece que el SERNAC deberá velar por el cumplimiento de las normas en relación con el consumidor, difundir los derechos y deberes del consumidor, realizar acciones de información y educación del consumidor, así como también solicitar a los proveedores antecedentes en virtud de su facultad fiscalizadora.

En un ámbito particular, respecto de la publicidad, la Ley 19496 establece en su artículo 30 la obligación de los proveedores de dar a conocer al público los precios de los bienes que expendan o de los servicios que ofrezcan, regulando la forma como deben indicarse los mismos, esto es, de un modo claramente visible y completo. En materia de comercio electrónico, adicionalmente, se dispone que tanto los precios como las características y prestaciones esenciales de los productos o servicios, deberán ser provistas en los sitios de Internet en que los proveedores exhiban los bienes o servicios que ofrezcan.

De forma complementaria, el proveedor tiene la obligación, en lo que se refiere a contratos celebrados por medios electrónicos (artículo 12 A de la Ley 19496), de enviar confirmación escrita de los mismos, una vez perfeccionado el contrato, ya sea electrónicamente o por cualquier medio de comunicación que garantice el debido y oportuno conocimiento del consumidor, el que se le indicará previamente. Dicha confirmación deberá contener una copia íntegra, clara y legible del contrato.

4. Solución de controversias y compensación

El incumplimiento de las normas contenidas en la Ley da lugar a diversos mecanismos de protección destinados a: a) multar al proveedor que incurra en infracción a las disposiciones contenidas en la ley; b) dejar sin efecto cláusulas abusivas incorporadas en los contratos de adhesión; c) obtener la prestación de la obligación incumplida; d) hacer cesar el acto que afecte el ejercicio de los derechos de los consumidores, y d) obtener la debida indemnización de perjuicios o la reparación que corresponda, conforme lo dispone el artículo 50 de la Ley.

En este sentido, la Ley reconoce que los consumidores pueden ver afectados sus intereses de forma individual, general, colectiva o difusa, estableciendo diversas formas en que dichos consumidores, personalmente o representados, podrán requerir la protección de sus derechos.

En el **ámbito del interés individual**, los consumidores podrán interponer acciones ante los juzgados de policía local, aun sin el patrocinio de un abogado. Por su parte, el SERNAC, en representación del interés general de los consumidores, puede iniciar procedimientos de la misma naturaleza ante los

mismos juzgados o bien hacerse parte en alguno de los iniciados por un consumidor, en beneficio de la generalidad de los consumidores. Teniendo en cuenta este reparto competencial, es importante que Chile asegure una capacitación continua en temas de consumo a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, como se recomienda más abajo en las secciones sobre los marcos de política pública e institucional.

Estas acciones pueden interponerse en el juzgado correspondiente al domicilio del consumidor o del proveedor y no requieren del patrocinio de abogado habilitado, por lo que el consumidor interesado podrá comparecer personalmente en un procedimiento concentrado y simplificado en el que se prohíbe la prórroga de competencia por vía contractual.

La Ley consagra expresamente que en aquellos casos en que el consumidor no cuente con los medios económicos para costear su defensa podrá ser asistido por la Corporación de Asistencia Judicial correspondiente o bien por asociaciones de consumidores. En este punto es importante implementar mecanismos para verificar el cumplimiento de lo establecido por la Ley, asegurando los recursos necesarios para ello, con el fin de promover el acceso a la justicia para los consumidores individualmente considerados, teniendo especial consideración en aquellos en situación de especial vulnerabilidad.

Junto con las acciones tendientes a la protección del interés individual de los consumidores, la Ley contempla la defensa del **interés general** de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58, inciso 2º, letra g), que le pertenece de forma exclusiva al SERNAC. Se entiende por interés general aquel de la sociedad toda, como sinónimo de interés público o bien común, estableciéndose como fin del Estado y de sus órganos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Política. Dichas acciones tienen por objeto perseguir la corrección expedita de la conducta infractora de los derechos de los consumidores y la respectiva sanción al proveedor infractor.

Ahora bien, en relación con la protección de los **intereses colectivos y difusos**, la Ley establece dos mecanismos. Uno de carácter voluntario y autocompositivo, basado en la negociación entre el SERNAC, en representación de los consumidores,

y el proveedor, llamado **procedimiento voluntario colectivo**, y otro de carácter contencioso judicial, también conocido como **juicio colectivo**, cuya finalidad es establecer sanciones por la infracción a la Ley, así como también obtener las indemnizaciones que correspondan, el cese de la conducta, y la anulación de cláusulas de contratos de adhesión.

Respecto de las acciones de interés colectivo o difuso de los consumidores son competentes los tribunales ordinarios de justicia, de acuerdo con las reglas generales. En definitiva, se trata de una acción de clase o con efecto *erga omnes* que permite la tramitación y resolución, en un solo juicio y ante un mismo tribunal, de causas relativas a infracciones a las normas de consumo cometidos por proveedores que afecten de manera análoga a un número determinado o indeterminado de consumidores.

Este procedimiento supraindividual, de conformidad con el artículo 51 de la Ley, puede ser iniciado por una demanda presentada por: a) El SERNAC; b) una asociación de consumidores constituida, por lo menos, con seis meses de anterioridad a la presentación de la acción, y que cuente con la debida autorización de su directorio para hacerlo, o c) un grupo de consumidores afectados en un mismo interés, en número no inferior a 50 personas, debidamente individualizados. Asimismo, cuenta al menos tres etapas: a) la admisibilidad de la demanda, que se inicia con la interposición de la demanda, el pronunciamiento del tribunal respecto a ello y su publicación de admisibilidad; b) la etapa de discusión, prueba y sentencia, en la que se produce la contestación de la empresa, la audiencia de conciliación, la etapa de inicio de prueba (en caso de que no se llegue a conciliar) y la sentencia conforme a las reglas de la sana crítica. Respecto de esta sentencia cabe la posibilidad de interponer un recurso de apelación y casación en la forma ante la Corte de Apelaciones; por su parte, respecto de la sentencia emitida por la Corte de Apelaciones, procede, el recurso de casación en la forma y en el fondo, que sería conocido por la Corte Suprema; y c) etapa de implementación de la sentencia definitiva, en la cual las empresas deberán entregar las indemnizaciones, reparaciones o devoluciones ordenadas por el tribunal, pudiendo los consumidores: i) ejercer sus derechos expuestos en la sentencia, cuando esta

última, no establezca que la implementación sea automática por parte de la empresa, o ii) hacer reserva de sus derechos.

La reforma legal contenida en la Ley 21081, que entró en vigor en 2019, permite que las indemnizaciones que se determinen en este procedimiento puedan extenderse al daño moral siempre que se haya afectado la integridad física o psíquica o la dignidad de los consumidores. Asimismo, los proveedores pueden efectuar una propuesta de indemnización o reparación del daño moral, considerando un monto mínimo común para todos los consumidores afectados, y una vez contestada la demanda o declarado en rebeldía el demandado, el juez puede citar a las partes a una (o cuantas veces considere necesario el juez) audiencia de conciliación, en la que las partes presentan bases concretas de arreglo. La conciliación total o parcial tiene valor de sentencia ejecutoriada para todos los efectos legales.

Como se mencionó previamente, existe otro mecanismo supraindividual de naturaleza autocompositiva, extrajudicial y administrativa, denominado **procedimiento voluntario colectivo** para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores. Conforme al artículo 54 H de la Ley 19496, este tiene por finalidad la obtención de una solución expedita, completa y transparente, en caso de conductas que puedan afectar el interés colectivo o difuso de los consumidores. El mecanismo es impulsado por el SERNAC, quien se encuentra facultado para negociar con los proveedores sobre la base de diversos principios, como la indemnidad del consumidor, la economía procesal, la publicidad, la integridad y el debido proceso.

Este procedimiento lo inicia el SERNAC mediante un acto administrativo, el que podrá ser dictado: a) de oficio; b) a solicitud del mismo proveedor, o c) en virtud de una denuncia fundada de una asociación de consumidores. Al ser voluntarios, los proveedores no están obligados a someterse al procedimiento, e incluso, una vez iniciado, pueden expresar su voluntad de no continuar con el mismo. El SERNAC, por su parte, también puede decidir en cualquier momento del procedimiento no proseguir con la negociación.

Este proceso además tiene plazos acotados de tramitación. La Ley establece un máximo de tres meses, prorrogable por una sola vez, hasta por

tres meses más, ya sea a solicitud de la empresa o de oficio por el SERNAC, cuando la necesidad de prórroga se justifique en la existencia de una negociación avanzada o ante la necesidad de mayor tiempo para la revisión de antecedentes o análisis de las propuestas de compensación formuladas en el marco de la negociación.

D. OTRA LEGISLACIÓN RELEVANTE

Existen relaciones de consumo que se desarrollan en el contexto de actividades o mercados regulados por leyes distintas a la Ley 19496 y respecto de las cuales, tal como señalamos, dicha Ley tiene un carácter general y supletorio. A continuación, se mencionan dichas normas especiales a la luz de las recomendaciones de las Directrices de las Naciones Unidas, cuyo articulado se consigna en cada apartado y sirve para ordenar la sección.

1. Protección de la privacidad

En lo que refiere a la protección de la privacidad y el tratamiento de los datos de carácter personal (directrices 5k y 11e), la Ley 19628 sobre protección de la vida privada garantiza derechos a las personas y establece un conjunto de obligaciones a las entidades públicas y privadas que efectúen tratamiento de datos personales. Esta Ley establece un procedimiento ante los juzgados de policía local para que los titulares de datos personales accionen judicialmente, a nivel individual, por el tratamiento indebido de sus datos, solicitando la eliminación, modificación o bloqueo de los mismos, así como también la posibilidad de requerir indemnizaciones por daños patrimoniales y morales.

Adicionalmente, en aplicación del artículo 2 *bis* de la Ley 19496, el SERNAC es titular de la acción de protección de los intereses colectivos de los consumidores titulares de datos personales por el daño sufrido producto de infracciones a la Ley sobre protección de la vida privada. Asimismo, el SERNAC realiza una labor constante de revisión de contratos de adhesión en la cual pone especial cuidado en el tratamiento de los datos personales en ellos establecidos y el eventual carácter abusivo de sus cláusulas. En ese sentido, la Corte Suprema ha señalado que “si bien las normas de protección al consumidor no son aplicables, en principio, en

materia de datos personales, sí lo son cuando se compromete el interés colectivo o difuso²⁶.

En ese contexto, el SERNAC ha conducido diversas acciones colectivas para proteger los intereses de los consumidores titulares de datos personales con el fin de modificar la conducta de los proveedores en términos que aseguren su protección, como por ejemplo, el caso Cartolazo contra el Banco de Chile en 2012, que llevó a una compensación de aproximadamente 1.300 millones de pesos²⁷.

2. Sobreendeudamiento

En materia de sobreendeudamiento y procedimiento concursal (directriz 40), la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento es el órgano encargado de velar por la efectividad y transparencia de los procedimientos concursales y de quiebras a través de la fiscalización y facilitación de acuerdos en resguardo de sus intervinientes, promoviendo el reemprendimiento mediante la superación de la situación de insolvencia y sobreendeudamiento de personas y empresas.

La Ley 20720 consagró el procedimiento de reorganización para dar solución al sobreendeudamiento de personas naturales, además de establecer la reorganización empresarial como un nuevo mecanismo que permita la continuidad de una empresa en crisis financiera.

Las acciones de la Superintendencia complementan las funciones del SERNAC en lo que se refiere al consumidor financiero. Así, dicho Servicio, de conformidad con la Ley 20555 que modificó la Ley 19496, realiza actividades de capacitación y alfabetización financiera, así como también de difusión y generación de estudios, orientados: a) al fortalecimiento de los conocimientos en materia financiera para una mejor toma de decisiones de consumo; b) a la utilización óptima de sus recursos financieros, y c) a la formulación de propuestas de reforma regulatoria en aspectos clave de la normativa sobre consumo financiero (incluyendo estudios conductuales).

3. Promoción del consumo sostenible

En materia de promoción del consumo sostenible y regulación ambiental (directrices 49 a 62), en lo que respecta a los residuos sólidos y ligado además al impulso del consumo responsable y protección del medio ambiente, la Ley 20920 establece el marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida y el fomento al reciclaje, contribuyendo a la promoción de la educación y sensibilización de los consumidores para adquirir productos más amigables con el medio ambiente.

El Ministerio de Medio Ambiente, acorde con las recomendaciones de la OCDE, es el organismo encargado de disminuir la generación de residuos y fomentar la reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización.

En este marco, en noviembre del 2020 se lanzó el sello #ElijoReciclar²⁸, que constituye la primera certificación nacional sobre el nivel de reciclaje disponible y con el cual se fomentará el consumo sustentable, y que se entregará cuando el producto presentado tiene un potencial reciclable de más de un 80 %. Este sello irá acompañado por campañas educativas dirigidas a los consumidores para gestionar de mejor forma el reciclaje doméstico.

El SERNAC ha asumido un rol activo en la promoción del consumo responsable. Así, en conjunto con la Fundación Chile, el Ministerio de Medio Ambiente y el Comité Interministerial de Consumo y Producción Sustentable y con los auspicios del PNUD a través de la red One Planet, lanzó en 2018, la plataforma “Mi Código Verde”²⁹, como muestra de cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 de las Naciones Unidas³⁰ de producción y consumo sustentable. “Mi Código Verde”, es una iniciativa que permite la entrega de información clara y comparable sobre productos sustentables a la vez que educa a los consumidores respecto a este atributo e incentiva a las empresas a una producción limpia y socialmente responsable.

²⁶ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11 de octubre de 2016, Rol núm. 4903-2015, considerando 13º.

²⁷ <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-2560.html>.

²⁸ <https://elijoreciclar.mma.gob.cl/>.

²⁹ <https://micodigoverde.cl/>.

³⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

4. Servicios financieros

En lo que respecta a los servicios financieros (directrices 66 a 68), el SERNAC se encarga de velar por el cumplimiento de las normas de protección al consumidor en este mercado. En efecto, una de las reformas ya comentadas más arriba dispuso en 2011 regulación en materia de consumo financiero, encomendándole nuevas funciones al SERNAC. A mayor abundamiento, leyes recientes han fijado nuevas reglas en esta materia, como la Ley sobre Portabilidad Financiera (Ley 21236) y la Ley sobre Alzamiento de Garantías Hipotecarias y Prendarias (Ley 20855).

Desde 2011 el SERNAC, a través de sus mecanismos colectivos de protección, ha logrado reparaciones, indemnizaciones y compensaciones por más de 380.000 millones de pesos (aproximadamente 318 millones de dólares), beneficiando a 3 millones de consumidores financieros. De entre ellos, uno de los casos más importantes es el llevado contra el proveedor de mercado minorista La Polar S.A. en 2012, en que se obtuvieron más de 17.000 millones de pesos (23 millones de dólares) en pagos directos, más la rebaja por 293.000 millones de pesos (398 millones de dólares) en concepto de intereses aplicados a deudas repactadas unilateralmente, la eliminación de cargos y seguros. Más recientemente, se destaca el acuerdo alcanzado con el Banco Scotiabank por 19.854 millones de pesos (27 millones de dólares) en el contexto de un procedimiento voluntario colectivo, abierto como resultado de cambios en las tasas de intereses ofrecida a los consumidores en procesos de refinanciamiento de créditos hipotecarios.

5. Productos farmacéuticos

En materia de productos farmacéuticos (directriz 74) el Ministerio de Salud se encarga de velar por el acceso de la población a medicamentos o productos farmacéuticos de calidad, seguridad y eficacia (Ley 20724), a través de sus secretarías regionales ministeriales y de los organismos que se relacionan con el Presidente de la República por su intermedio. El Ministerio de Salud aprueba un formulario nacional de medicamentos que contiene la nómina de medicamentos esenciales identificados conforme a su denominación común internacional, forma farmacéutica, dosis y uso indicado, que constituye el paquete farmacoterapéutico necesario para la eficiente atención de la población, considerando su

condición de salud y enfermedades prevalentes y que sirve de base para determinar los petitorios mínimos con que deberán contar los establecimientos de expendio de productos farmacéuticos.

Con el objetivo de difundir información relevante para la toma de decisiones de los consumidores, el SERNAC realiza acciones de fiscalización en farmacias, por ejemplo, para confirmar que el medicamento genérico (de menor valor) esté a la venta y, en caso contrario, detectar si se ofrecen alternativas. Además, el SERNAC verifica, a través de sus acciones de fiscalización, si las empresas cumplen con la obligación legal de poner a disposición de los consumidores un mecanismo de autoconsulta de precios. Todo lo anterior permite no solo dotar de más información a los consumidores, sino también impulsar mejores prácticas en los proveedores. Estos estudios son compartidos con el Ministerio de Salud para que, en el marco de sus facultades, adopte las medidas necesarias.

6. Servicios públicos

En lo que se refiere a servicios públicos (directriz 77), la Superintendencia de Servicios Sanitarios, se encarga de servicios de agua potable y alcantarillado (Ley 18902, Creación de Superintendencia de Servicios Sanitarios); la Superintendencia de Electricidad y Combustibles de servicios de electricidad, gas y combustibles (Ley General de Servicios Eléctricos, DFL 4 de 2018); la Subsecretaría de Telecomunicaciones de reclamos en el servicio de telecomunicaciones (Ley 18168); la Subsecretaría de Transportes del transporte público, plantas de revisión técnica y escuelas de conductores; y la Superintendencia de Salud, de reclamos ante prestadores privados de salud (clínicas, médicos y centros médicos, entre otros) (Decreto con Fuerza de Ley 1, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley 2763 y de las Leyes 18933 y 18469).

Como se menciona anteriormente, el SERNAC, conforme a la Ley 19496, protege los derechos del consumidor de servicios públicos en caso de afectaciones colectivas. De forma referencial, puede destacarse el caso de la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A. con la cual el SERNAC inició un procedimiento voluntario colectivo, a raíz de la suspensión del suministro de agua potable en la ciudad de Osorno, que se desarrolla con más detalle en la sección correspondiente a los procedimientos voluntarios colectivos.

E. SÍNTESIS

El sistema de protección a los consumidores en Chile se releva y moderniza con la creación del SERNAC. Asimismo, se robustece con el reciente incremento de sus facultades, lo que refleja la solidez institucional de Chile a nivel comparado, tal como se describió en la introducción de este informe.

El marco legislativo para la protección del consumidor en Chile se ha consolidado a lo largo del tiempo, siendo especialmente relevante la última revisión y modificaciones realizadas por la Ley 21081, la cual permitió el fortalecimiento del sistema.

Es posible identificar áreas de mejora a nivel constitucional con miras a la consagración de la protección del consumidor como derecho fundamental, lo que consolidaría este ámbito del derecho como política pública transversal del Estado en su conjunto.

Este conjunto de normas regula latamente las relaciones entre consumidores y proveedores, destacando el nivel de desarrollo normativo referido a las facultades de defensa de intereses supraindividuales de los consumidores y la posibilidad de obtener una compensación por los daños causados que incluye, en la actualidad, el daño moral.

Del examen regulatorio de las normas y el carácter general y supletorio de la Ley 19496, se desprende que, si bien la norma contenida en dicha Ley es el marco normativo principal, existen otras regulaciones especiales que, de conformidad con la misma Ley, son de aplicación preferente con ciertas contraexcepciones. Es por ello que sería conveniente reafirmar los principios rectores del derecho de consumo y su aplicación transversal a todos los sectores pertinentes.

El marco legislativo tiene una estrecha relación con las políticas públicas que se implementan para proteger a los consumidores y cuya práctica sirve para la mejor comprensión del sistema chileno.

III. MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

El marco de política pública en materia de protección del consumidor en Chile es extenso. Las iniciativas analizadas en el presente informe se organizan en torno a las áreas de interés identificadas por Chile, a saber: a) mecanismos de información para la toma de decisiones por parte de los consumidores; b) establecimiento de infraestructuras adecuadas que permitan formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor; y c) solución de controversias y compensaciones para los consumidores.

A. MECANISMOS DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES POR PARTE DE LOS CONSUMIDORES

En tanto mecanismo encargado de brindar información disponible, clara, oportuna y sujeta a evidencia técnica, el SERNAC ha elaborado diversos instrumentos para aportar información a los consumidores y asistirlos en su toma de decisiones de consumo. Estas iniciativas incluyen plataformas, estudios, y bases de datos de precios de productos o servicios, entre otros. Por ejemplo, durante 2019 se elaboraron unos 25 estudios en materias como telecomunicaciones, servicios y productos financieros, seguridad y calidad de productos, o publicidad, entre otros. Entre dichos estudios se destacan las plataformas interactivas y los estudios sobre mercados específicos.

1. Plataformas interactivas

El SERNAC ha desarrollado diferentes plataformas interactivas, que son herramientas digitales que tienen por objeto que los consumidores cuenten con información adecuada para tomar decisiones, pudiendo interactuar con datos relevantes u obtener respuestas sobre diversas materias, posibilitando la creación de segmentos especiales para la entrega de información. Entre estas se destacan:

- ✓ **El comparador de créditos de consumo**³¹. Es una herramienta que permite comparar los créditos de consumo (a nivel del costo total del crédito y la carga anual equivalente) de

³¹ Disponible en <https://www.sernac.cl/app/comparador/>.

diferentes instituciones financieras, permitiendo adoptar una mejor decisión en un mercado complejo. Para ello, el consumidor elige un monto de crédito, el número de meses que considera para pagar el crédito y la opción de incorporar en el comparativo el costo del seguro de desgravamen;

- ✓ **Cotizador de bioequivalentes**³². Permite comparar las diferencias de precios de medicamentos bioequivalentes identificados en el mercado de las grandes cadenas de farmacias, señalando al consumidor las distintas alternativas que puede encontrar en el mercado para el principio activo y los precios a los que se comercializan en las farmacias que aparecen georreferenciadas (los precios son actualizados diariamente);
- ✓ **“Me Quiero Salir”**³³. Es una herramienta que pretende brindar transparencia a los mercados al poder tramitar el término de los contratos con la expresión de causa, de forma simple y expedita. Lo anterior, ante la existencia de barreras de salida en el sector de telecomunicaciones; se está a la espera de la extensión de la herramienta a otros mercados, como el financiero.

2. Estudios de optimización de información a los consumidores

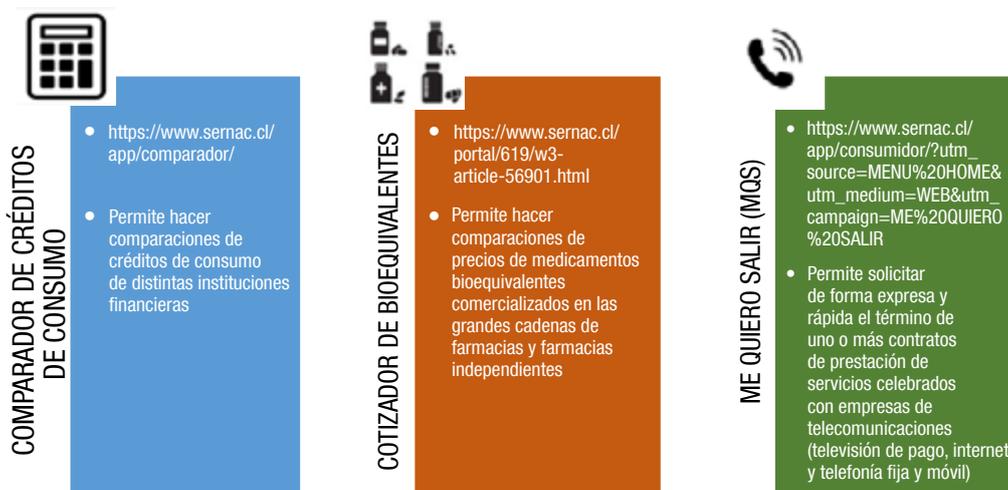
El SERNAC ha venido impulsando investigaciones experimentales sobre la base de las ciencias del comportamiento (*behavioural insights*) con la finalidad de fomentar en los consumidores la adopción de mejores decisiones y con ello una mayor transparencia en el mercado. Se destacan los siguientes:

- ✓ **Cuentas Claras**
Este desarrollo deriva del informe realizado en 2016 por el SERNAC, el Laboratorio de Gobierno y la Superintendencia de Electricidad

³² Disponible en <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-56901.html>.

³³ Disponible en https://www.sernac.cl/portal/618/w3-propertyvalue-66181.html?utm_source=SITIO%20WEB&utm_medium=BANNER&utm_campaign=ME%20QUIERO%20SALIR.

Ilustración 4. Chile: SERNAC, plataformas interactivas en materia de protección del consumidor



Fuente: SERNAC.

y Combustibles para rediseñar, a partir de la percepción de los consumidores, las cuentas de electricidad que llegaban a los hogares. El experimento permitió el diseño de un prototipo antes de la implementación de la nueva cuenta a nivel nacional, el cual evidenciaba impactos positivos en el mayor entendimiento de la información contenida en la cuenta, confianza, claridad y transparencia³⁴.

✓ **Rediseño de las cartillas de estado de cuenta de las tarjetas de crédito**

En enero de 2021 el SERNAC puso en consulta pública un segundo estudio experimental sobre el rediseño de los estados de cuenta de tarjeta de crédito³⁵ que mensualmente reciben más de 10 millones de consumidores. Este estudio fue elaborado en conjunto con el Instituto Sistemas Complejos de Ingeniería de la Universidad de Chile y el Ministerio de Economía. Entre sus resultados se destaca el aumento de la probabilidad de pago del monto facturado, reduciendo el pago de intereses de los consumidores, además del incremento de la claridad y comprensión del documento. Sus hallazgos servirán para formular una nueva

propuesta de perfeccionamiento normativo en la materia.

✓ **Rediseño de las cartillas de crédito hipotecario**

Se trata de otra iniciativa de economía del comportamiento para rediseñar la comunicación trimestral del estado del crédito hipotecario, considerando que la comunicación actual tiene una utilidad limitada para los deudores, dado el bajo nivel de comprensión de los conceptos utilizados y que no se percibe como una herramienta para cotizar nuevas ofertas de crédito. Este estudio fue realizado en conjunto con el Nuffield College de la Universidad de Oxford y el Centre for Experimental Social Science de la Universidad de Santiago y los resultados de la investigación experimental fueron puestos a consulta pública en agosto de 2020³⁶.

Esta propuesta de rediseño de formato mostró favorables resultados experimentales al clarificar la información, potenciar la capacidad de los consumidores para tomar decisiones financieras y estimular la cotización de ofertas de crédito hipotecario, evitando la adopción de decisiones financieras subóptimas. En términos cuantitativos, los experimentos mostraron un incremento de un 23 % en la probabilidad de cotizar una oferta de crédito

³⁴ Para más detalles, véase https://www.lab.gob.cl/uploads/filer_public/be/1a/be1a1464-d681-4276-b491-0d9b047e91f1/proyecto_cuentas_claras.pdf.

³⁵ Disponible en https://www.sernac.cl/portal/619/articles-62180_archivo_01.pdf.

³⁶ https://www.sernac.cl/portal/619/articles-58737_archivo_01.pdf.

hipotecario. Con estos resultados, se espera presentar propuestas de ajustes normativos correspondientes³⁷.

Es de destacar que los esfuerzos se han concentrado mayoritariamente en el mercado financiero, dada su regulación específica y la complejidad del mercado; sin embargo, es conveniente ampliar las materias objeto de estudios comportamentales, de forma que no solo se aborde el segmento financiero, sino que se abarquen progresivamente otros sectores en los que se puedan estar produciendo detrimentos importantes para el consumidor.

³⁷ Para más detalles, véase <https://www.SERNAC.cl/portal/619/w3-article-58737.html>.

3. Estudios sobre mercados específicos

El SERNAC ha profundizado el conocimiento de diversos mercados a través del análisis y la utilización de información primaria de consumidores y demás actores relevantes que forman parte del ecosistema de protección al consumidor, con la finalidad de vigilar la conducta de los mercados e identificar comportamientos que contravengan la normativa de consumo. Estos estudios además constituyen insumos valiosos en su proceso de investigación, análisis de gestión interna y procesos de toma de decisión. En la siguiente ilustración se resumen los contenidos de algunos estudios.

Ilustración 5. Chile: SERNAC, estudios sobre mercados relevantes

Estudio:	Estudio de componentes y rotulación de detergentes en polvo
Fecha de realización:	Abril de 2019
Disponible en:	https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-55976.html
Este estudio evidenció diferencias significativas en la concentración de tensoactivos en los detergentes (entre otros parámetros analizados), componente relacionado con el poder de limpieza y eliminación de la suciedad. En ese contexto, se constituyó una mesa de trabajo con la industria para consensuar definiciones relativas a los componentes esenciales de los detergentes, su poder de limpieza, y los estándares a considerar respecto de otras variables o características adicionales de estos productos. Adicionalmente, se relevó la necesidad de actualizar o reelaborar la norma chilena sobre detergentes de uso doméstico. El trabajo de esta mesa se encuentra temporalmente pausado, debido al impacto de la pandemia en el mercado y en las circunstancias requeridas para este trabajo conjunto.	
Estudio:	Impuesto Rosa
Fecha de realización:	Mayo de 2019
Disponible en:	https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-56135.html
Se trata de un estudio prospectivo de precios, que detectó que las mujeres pueden llegar a pagar un 30 % más que los hombres algunos productos de igual función, tales como artículos para bebé, muebles y artículos para dormitorio, juguetes y accesorios, productos de aseo y cuidado personal para adultos, bolsos, mochilas y maletas.	
Estudio:	Radiografía de comercio electrónico
Fecha de realización:	Mayo de 2019
Disponible en:	https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-56291.html
Consistió en la realización de una encuesta sobre las prácticas comerciales de las principales tiendas de comercio electrónico en Chile.	
Estudio:	Estudio de precios de medicamentos bioequivalentes
Fecha de realización:	Septiembre de 2019
Disponible en:	https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-56901.html (enlace al cotizador)
Este estudio detectó diferencias importantes entre los precios de medicamentos en las distintas farmacias, así como otras prácticas relacionadas con la falta de existencias de los medicamentos más económicos. Además, se desarrolló un cotizador para que los consumidores pudieran revisar en detalle dicha información.	

Estudio:	Barreras de salida en telecomunicaciones
Fecha de realización:	Diciembre de 2019
Disponible en:	https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-57783.html
Esta investigación identificó 13 impedimentos utilizados por las empresas de telecomunicaciones para dificultar el cese de los contratos por parte de los consumidores. El estudio se llevó a cabo por medio de requerimientos de información a las empresas y entrevistas a representantes de estas para profundizar en resultados iniciales. Este estudio dio pie a que el SERNAC lanzara la plataforma "Me Quiero Salir".	
Estudio:	Ranking y radiografías de mercado
Fecha de realización:	Enero a diciembre de 2020
Disponible en:	https://www.sernac.cl/portal/619/w3-propertyvalue-65861.html https://www.sernac.cl/portal/619/w3-propertyvalue-20977.html
Se refiere a distintos estudios respecto de los reclamos que presentan los consumidores al SERNAC por mercados (Radiografía Entretención, Radiografía del Adulto Mayor), así como un ranking donde se consideran los reclamos en relación con las transacciones de las empresas (Ranking de telecomunicaciones, en conjunto con la Subsecretaría de Telecomunicaciones).	

Fuente: SERNAC.

4. Herramientas y contenidos de medios digitales y prensa

El SERNAC difunde información relevante en materia de consumo, tanto a través de los medios tradicionales de comunicación como de las redes sociales. A noviembre de 2019, el SERNAC alcanzó un total de 11.185 apariciones o menciones en medios de comunicación de cobertura nacional (prensa escrita, medios en línea, radios, televisión abierta), siendo los temas con mayor difusión aquellos impulsados por el propio SERNAC dentro de la agenda pública.

Por ejemplo, en 2019, los temas de mayor cobertura fueron los relacionados con: a) el procedimiento voluntario colectivo que inició el SERNAC a la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S. A. (caso Essal), a fin de obtener una solución expedita, completa y transparente para todos los consumidores afectados por el suministro de agua contaminada por parte del proveedor; b) el nuevo marco normativo en materia de protección del consumidor que brinda mayores atribuciones al SERNAC, y c) el resultado de la mediación colectiva del SERNAC en el caso con CMPC Tissue.

Un canal que ha cobrado relevancia para el SERNAC son las redes sociales, como medio de contacto con los consumidores para la entrega de información y respuestas a consultas y reclamos. En 2020, a través de las diversas redes, se atendieron 13.672 consultas y reclamos, entregando información, brindando orientación o redireccionando a las páginas para la atención formal de reclamos.

La difusión de la información a través de las diversas plataformas pretende ser didáctica y entendible para los consumidores, para lo cual se utilizan, entre otros medios:

- ✓ **Las infografías.** Son herramientas visuales a través de las cuales se informa acerca de los estudios del SERNAC, encuestas, comunicados de prensa y otras actividades. Su formato permite una rápida comprensión con formatos fáciles de compartir por los usuarios de las redes sociales. También se ha desarrollado una versión interactiva de las infografías utilizadas en la página web, en la que los consumidores pueden pinchar y acceder a distinto tipo de información de manera didáctica.
- ✓ **Audiocomunicados.** Con el fin de promover el acceso a los contenidos del SERNAC por parte de los consumidores, a partir de 2020, el sitio web del SERNAC contiene comunicados de prensa en formato de audio, destacándose aquellos referidos a la calculadora de gastos de cobranza³⁸ y la Ley de Portabilidad Financiera³⁹.

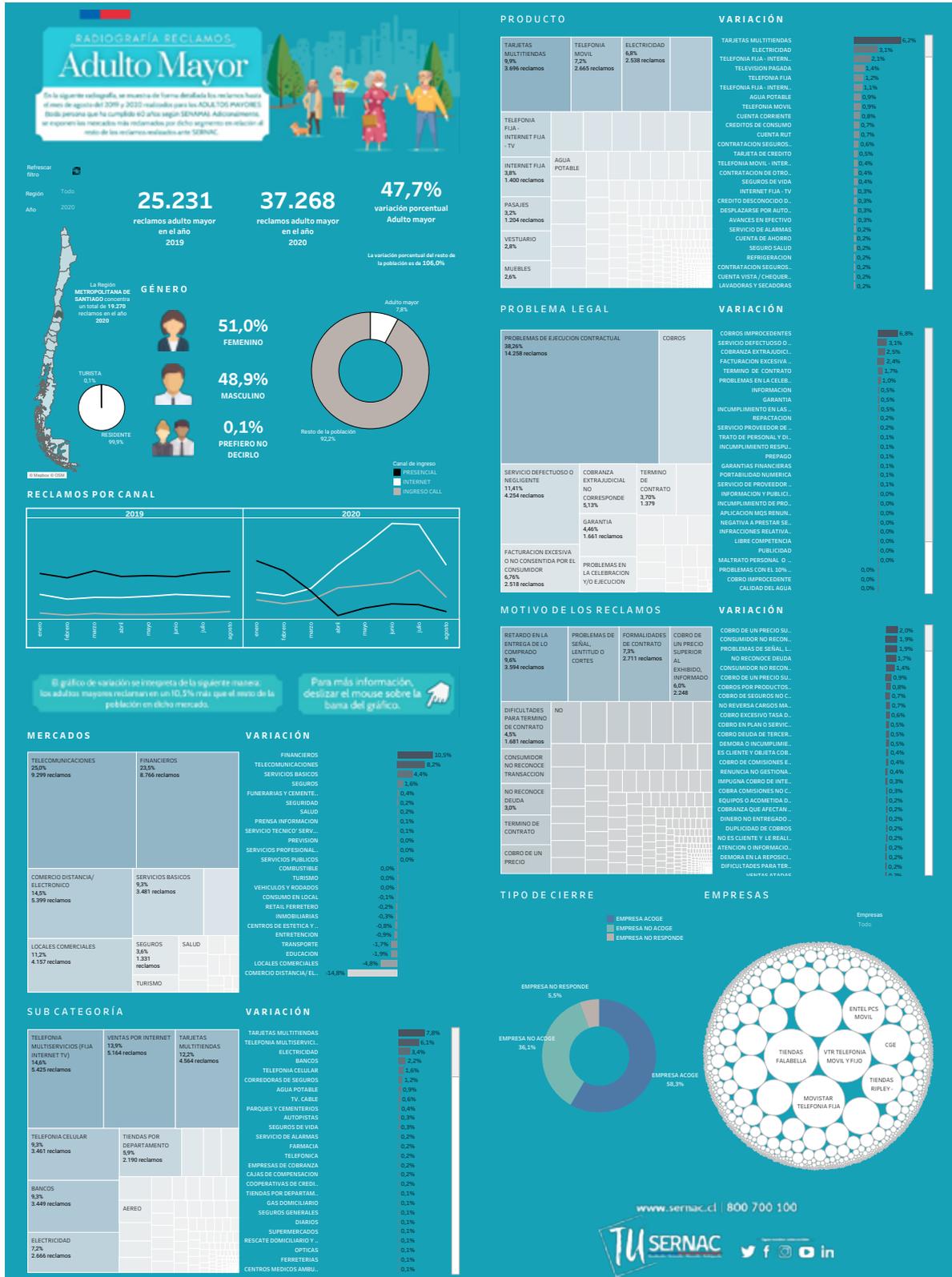
Las estrategias de difusión antes señaladas han repercutido favorablemente en la imagen del SERNAC, en tanto actor relevante y creíble para la ciudadanía. Lo anterior fue corroborado con las

³⁸ Disponible en https://www.SERNAC.cl/portal/604/articles-59210_recurso_1.mp3.

³⁹ Disponible en https://www.SERNAC.cl/portal/604/articles-59174_recurso_5.mp3.

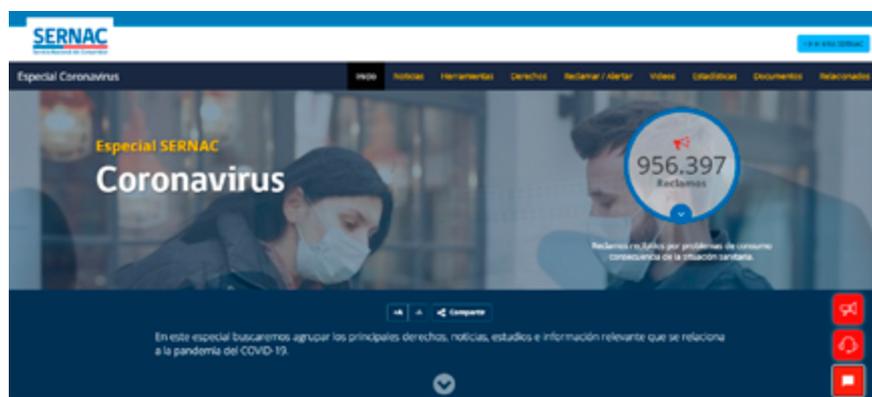
Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor de CHILE

Ilustración 6. Chile: Infografías referenciales: interactiva



Fuente: SERNAC.

Ilustración 7. Chile: sitio Especial SERNAC Coronavirus implementado por el SERNAC en materia de protección del consumidor



Fuente: SERNAC.

instituciones entrevistadas para la redacción de este informe, además de sustentarse en: a) la encuesta CADEM⁴⁰, una de las principales empresas de investigación de mercado y opinión pública en Chile, que mide periódicamente la valoración ciudadana respecto a las marcas y desempeño de las instituciones y que en los últimos tres años situó al SERNAC entre las ocho entidades con mayor aprobación en su desempeño (puesto 8° en 2018, puesto 5° en 2019 y puesto 7° en 2020), aun dentro del contexto de crisis de confianza generalizada y de manera posterior al estallido social, y b) el Barómetro de Acceso a la Información realizado por la Asociación Nacional de la Prensa y CADEM⁴¹, respondida por directores, editores y periodistas de medios de comunicación, donde se les consulta sobre 62 instituciones públicas y privadas. En ella, el SERNAC aparece en el *ranking* de las mejor evaluadas en atributos tales como confiabilidad de la información, acceso e información oportuna.

5. Acceso a la información en el contexto de la pandemia de COVID-19

La elevada incertidumbre generada por la pandemia de COVID-19 impulsó al SERNAC a generar información relevante, centrada en los problemas de consumo producidos a raíz del coronavirus. Así se destacan:

- ✓ **El sitio Especial SERNAC Coronavirus⁴²**, el cual agrupa los principales derechos, noticias, estudios e información relevante relacionada con la pandemia de COVID-19. Asimismo, permite el monitoreo de la información estadística sobre los mercados más reclamados.
- ✓ **El cotizador de productos básicos⁴³**. Implementado en abril de 2020, a través del cotizador los consumidores pueden acceder a información sobre 29 productos básicos de alta demanda (desglosados en 865 variedades), disponibles en 2.619 locales comerciales, en 196 comunas de todas las regiones de Chile. En este comparador se encuentran más de 290.000 precios de productos y permite conocer, entre otros aspectos, si hay existencias de productos básicos en locales comerciales cercanos a los hogares a fin de evitar aglomeraciones en dichos establecimientos y permitir una planificación de sus compras. La plataforma ha tenido más de 250.000 visitas y el acceso ha sido en su mayoría a través del teléfono móvil. A través de la página web se han reportado más de 121.923 usuarios.

⁴⁰ Véase <https://www.cadem.cl/encuestas/>.

⁴¹ Barómetro de Acceso a la Información 2019, pág. 16, disponible en www.cadem.cl/wp-content/uploads/2019/08/Informe-Bar%C3%B3metro-ANP-2019.pdf.

⁴² https://www.SERNAC.cl/portal/604/w3-propertyname-774.html#landing_relacionados.

⁴³ Disponible en <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-58435.html>.

Ilustración 8. SERNAC: herramienta cotizador de productos básicos

Fuente: SERNAC.

B. ESTABLECIMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS ADECUADAS QUE PERMITAN FORMULAR, APLICAR Y VIGILAR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

Según la directriz 8 de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, “los Estados Miembros deben establecer o mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor”. En esta sección se aborda la reacción institucional del SERNAC frente a desafíos o situaciones contingentes, así como el relacionamiento institucional que desarrolla con otros organismos en tales circunstancias.

El contexto social y sanitario actual constituye un desafío para la implementación de iniciativas que aporten soluciones creativas y de mitigación de daño en beneficio de la ciudadanía. Dichas iniciativas,

especialmente aquellas en atención a la pandemia de COVID-19, tienen como finalidad aumentar la protección de consumidores vulnerables y frenar el aumento de prácticas comerciales desleales e incluso actividades delictivas.

Según la UNCTAD, la respuesta institucional de los Estados en relación con los efectos económicos de la pandemia de COVID-19 abarca desde aquellas relativas al control de precios de productos de higiene y salud (Francia, Grecia, India, Italia, Kenya y Nigeria), pasando por acciones para reprimir las estafas y prácticas desleales (como el trabajo realizado con operadores de plataformas en línea por la Unión Europea), el combate contra la publicidad engañosa (República de Corea), el desarrollo de mecanismos de información para consumidores (España, Francia, Marruecos, México y República Dominicana) y la implementación de plataformas digitales para reportar en tiempo real irregularidades que afecten a los consumidores (Colombia)⁴⁴.

⁴⁴ UNCTAD, “COVID-19: Firmer action needed to better protect consumers” (2020), disponible en <https://unctad.org/fr/node/2372>.

En este sentido, el SERNAC ha demostrado una alta capacidad de generar rápidas e innovadoras respuestas, a través de la evaluación de su gestión y la ejecución de proyectos institucionales. Así, modificó sus canales presenciales de atención a la ciudadanía hacia la digitalización, con plazos altamente acotados. Dicho proceso de mejora se enmarca en el diseño institucional del SERNAC, hecho que queda de manifiesto con la creación, a partir de 2019, de un área destinada exclusivamente a la detección, diseño e implementación de proyectos institucionales.

Entre las iniciativas son particularmente relevantes la teleatención, las plataformas “Me Quiero Salir” y “No Molestar”, y las circulares Interpretativas.

1. La teleatención

Respondiendo a la crisis sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y la imposibilidad de que consumidores acudieran a las oficinas de atención de público, el SERNAC implementó esta herramienta como nuevo canal de atención para los consumidores, mediante videollamada y previo agendamiento de cita a través del sitio web del Servicio. Los consumidores podrán acceder a los mismos servicios que se ofrecen de forma presencial, es decir la atención de consultas, reclamos, alerta ciudadana, sugerencias y disconformidades⁴⁵.

Esta iniciativa permitió, en sus primeros meses de implementación, y sin ningún costo adicional para la institución, dar acceso a los servicios del SERNAC a más de 1.000 consumidores, con una satisfacción general del 80 %. El éxito de la herramienta ha permitido que otras entidades, como la Superintendencia de Salud, decidan implementarla.

La experiencia chilena sigue la tendencia de la mayoría de los países del mundo, en relación con un decidido tránsito de la atención presencial a la virtual⁴⁶. Si bien algunos países solo establecieron líneas de teleatención específicas para asuntos relacionados

⁴⁵ Para lograr materializar la teleatención, el SERNAC realizó un trabajo de cocreación interna entre distintos equipos de la institución, aplicando metodología de *design thinking* para el desarrollo de una solución integral que contempla un sistema informático, integrado a las tecnologías de comunicación, capacitaciones internas, elaboración del procesos y protocolos, que permitieran satisfacer las necesidades ciudadanas y los atributos técnicos, como es el óptimo resguardo de los datos personales de los consumidores.

⁴⁶ UNCTAD, “Competition and Consumer Protection in the time of Covid-19”, Newsletter April 2020.

con la pandemia de COVID-19 (por ejemplo, la República de Corea instituyó centros de llamadas y Colombia lanzó una aplicación para informar sobre los derechos de los consumidores), Chile ha ido más allá abarcando todos los temas de consumo, y no solo aquellos relacionados con la pandemia.

2. Plataforma “Me Quiero Salir”

Con el objetivo de disminuir la percepción de abuso por parte de los proveedores, promover un trato justo a los consumidores y como parte de la “Agenda antiabusos y trato justo”⁴⁷ se implementó esta iniciativa dentro de las respuestas gubernamentales a los acontecimientos sociales que atravesó Chile en 2019. En este sentido, el SERNAC generó una plataforma digital, “Me Quiero Salir”, que permite que los consumidores soliciten de manera rápida y expedita el término de los contratos de prestación de servicios⁴⁸.

La plataforma fue puesta en marcha respecto de los contratos de prestación de servicios del mercado de telecomunicaciones, alcanzando a un total de 144 proveedores de dichos servicios inscritos, lo que se traduce en el 98 % del mercado. Hasta diciembre de 2020 más de 40.000 consumidores solicitaron la baja de sus servicios telefónicos, de Internet y/o TV cable. A su vez, más del 90 % de ellos obtuvo solución a su requerimiento, sin necesidad de asistir a sucursales de la empresa, evitando barreras de salida y contribuyendo a las medidas sanitarias en el contexto de la pandemia de COVID-19⁴⁹.

Es necesario mencionar que el SERNAC se encuentra en proceso de implementar próximamente esta plataforma a otros mercados, en el marco del proceso de implementación y mejora de la misma.

⁴⁷ Disponible en <https://www.gob.cl/agendantiabusos/consumidor/>.

⁴⁸ En el caso de que el SERNAC detecte la negación de la solicitud sin ajustarse a la normativa, se gestiona el reclamo directamente con la Subsecretaría de Telecomunicaciones, lo que ha permitido que el 100 % de los casos derivados hasta la fecha (115) hayan obtenido un resultado favorable para el usuario.

⁴⁹ Pese al contexto en el que se generó, la iniciativa pudo ajustarse y gestarse rápidamente, permitiendo en un plazo de dos meses generar la solución tecnológica; luego, en cinco meses se pudo lanzarla públicamente y contar con la participación de todos los usuarios de ella: consumidores, proveedores, organismos sectoriales y los funcionarios del SERNAC. La herramienta “Me Quiero Salir” está en etapa de expansión hacia otros mercados como el financiero y de educación y constituye una herramienta novedosa en materia de protección de los consumidores a nivel internacional.

3. Plataforma “No Molestar”

Esta plataforma, creada en 2013, permite que los consumidores puedan ejercer de manera fácil y efectiva su derecho a dejar de recibir correos no deseados (*spam*) (promociones/publicidad) tanto en sus correos electrónicos, como en sus números telefónicos (llamadas, mensajes de textos y WhatsApp).

Durante la implementación de la plataforma, el SERNAC analizó las dificultades que tenía el proceso de eliminación de los registros de los proveedores, por lo que se propuso la tarea de entregar un medio expedito para resolver un problema de alta ocurrencia,

permitiendo, como se ha señalado, que los consumidores pudieran, de manera remota, gratuita y en corto plazo, manifestar su voluntad expresa de ser eliminados de los listados de los proveedores con el fin de no recibir promociones y publicidad no deseada.

Así, en 2019 se puso en marcha una versión optimizada de la plataforma, que disminuyó el tiempo de tramitación de la solicitud a 24 horas hábiles, mejorando la calidad de las respuestas a la ciudadanía y robusteciendo las potenciales denuncias del SERNAC, aumentando así la capacidad de recepción de denuncias.

Ilustración 9. Chile: Herramienta “No Molestar”. Indicadores de desempeño

Año	Volumen de solicitudes	Número de consumidores	Número de proveedores	Acuse de incumplimiento (núm.)
2017	69.437	17.076	1.353	N/A
2018	159.932	35.295	2.304	N/A
2019	180.865	24.155	9.649	592
Enero-oct. 2020	68.848	16.003	6.573	675
Total	479.082	92.529	19.879	1.267

Fuente: SERNAC.

En la siguiente ilustración se muestra un desglose de la cantidad de solicitudes “No Molestar” entre 2017 y 2020 (octubre), período en el cual ingresaron 479.082 solicitudes, por 92.529 consumidores a 19.879 proveedores⁵⁰.

Es de destacar que en relación con el telemarketing y los correos no deseados se han desarrollado diversas iniciativas a nivel internacional con heterogénea regulación. Así, por ejemplo, algunos países tienen herramientas a través de las cuales los consumidores se suscriben a una lista para ser excluidos de los métodos comerciales (sistema de “elección”), mientras que, en otros, son las empresas las que deben de buscar la aceptación del consumidor (opción “por defecto”).

De acuerdo con las definiciones de los modelos, el chileno encaja en un sistema por “elección”, similar a las iniciativas que se mencionan a continuación:

- “Registro Nacional No Llame” de los Estados Unidos de América, en la que la Comisión Federal de Comercio regula a los centros de llamadas a través de la regla de ventas de telemarketing. La herramienta tiene por objeto empoderar a los consumidores, quienes pueden inscribirse en dicho registro y limitar, en parte, la recepción de ofertas o llamadas por servicios no solicitados. Además, la misma regla prescribe diversas restricciones referentes a la venta a distancia, tales como: a) el establecimiento de un horario durante el cual los proveedores podrán contactarse con los consumidores: entre las 8 y las 21 horas; b) la obligación de identificarse primero al realizar la llamada e indicar el objetivo de esta, y c) la prohibición de mentir acerca de cualquier término de la oferta ofrecida, entre otros aspectos⁵¹;

⁵⁰ Actualmente la plataforma le permite al consumidor generar un “aviso de incumplimiento”, por el cual se le informa al SERNAC cuando la empresa, pese a la solicitud inicial, continúa contactándolo. Durante 2020 se interpusieron 67 denuncias en los juzgados de policía local por dicho incumplimiento.

⁵¹ Para más detalles véase <https://www.donotcall.gov/>.

- Registro Público para Evitar Publicidad de México⁵², implementado por la Procuraduría Federal del Consumidor para los consumidores que no deseen que su información sea utilizada para fines mercadotécnicos o publicitarios (Ley Federal de Protección, art. 18). Los proveedores que sean objeto de publicidad son “corresponsables” del manejo de la información cuando esta sea enviada por terceros. En este sentido, la normativa mexicana no desvincula al proveedor favorecido en el proceso descrito⁵³;
- Servicio de Preferencia Telefónica y Registro de Prevención de Llamadas del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Mientras el primero⁵⁴ es operado por la industria de mercadotecnia y es un sistema de exclusión voluntaria que, en ciertos casos, pueden derivar en sanciones por parte de Oficina del Comisionado de Información, el segundo es operado por una empresa privada que presta asistencia al consumidor que no desea recibir llamadas no solicitadas por una suma anual de 49,99 libras esterlinas⁵⁵.

Por otra parte, respecto de la opción por defecto, se encuentra un ejemplo en la legislación del Perú que, a partir de septiembre de 2018, prohibió a los proveedores realizar llamadas o envíos de mensajes o cualquier otro método comercial a menos que el consumidor o ciudadano haya consentido previa y expresamente en ello. Con lo anterior, se eliminó la herramienta “Gracias, no insista” adecuándose a la Ley de Datos Personales.

4. Circulares interpretativas

En virtud de la facultad interpretativa establecida por el artículo 58, inciso 2°, letra b), de la Ley 19496, el SERNAC ha elaborado dos productos: las circulares interpretativas y los dictámenes administrativos. Las primeras son interpretaciones generales de la normativa de protección de los derechos de los consumidores, las segundas son pronunciamientos individuales sobre casos particulares requeridos por la ciudadanía en formato de pregunta, diferenciándose

de las circulares por contener la interpretación de la norma de consumo para el caso específicamente planteado en términos simples.

Dentro de contexto de la pandemia de COVID-19, el SERNAC elaboró cuatro circulares interpretativas⁵⁶: sobre contratación a distancia⁵⁷; sobre suspensión de plazos de las garantías legales, voluntarias y de satisfacción⁵⁸; sobre buenas prácticas de los proveedores⁵⁹, y sobre resguardo de la salud de los consumidores y de medidas alternativas de cumplimiento, suspensión y extinción de las prestaciones⁶⁰. Dichas interpretaciones administrativas tratan sobre los eventuales efectos de la pandemia en las relaciones entre proveedores y consumidores, poniendo especial atención en la protección de los derechos de los consumidores, no solo en su calidad de tales sino también respecto de su seguridad y protección integral. Asimismo, abordan ciertos deberes de los proveedores y sugieren el establecimiento de buenas prácticas comerciales a fin de mitigar los efectos de la pandemia.

Es por ello que es preciso asegurar, mantener y fortalecer la interpretación administrativa a través del dictado oportuno de interpretaciones idóneas y unívocas, tanto en situaciones de normalidad como frente a circunstancias de excepción, contingencias o casos no expresamente resueltos por la normativa, a fin de otorgar la mayor certeza jurídica posible al mercado.

C. FISCALIZACIÓN

Como se describió en el capítulo II, la Ley 21081, que modificó la Ley 19496, vino a fortalecer al SERNAC dotándolo de nuevas facultades, entre las cuales se destaca la facultad de fiscalización.

⁵² <https://repep.profeco.gob.mx/>.

⁵³ Para más detalles véase https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576911/INFORME_ANUAL_PROCURADURIA_FEDERAL_DEL_CONSUMIDOR_2019.pdf.

⁵⁴ <https://www.tpsonline.org.uk/tps>.

⁵⁵ <https://www.callpreventionservice.co.uk/>.

⁵⁶ Disponibles en Circulares interpretativas, SERNAC.

⁵⁷ Circular interpretativa sobre contratación a distancia durante la pandemia provocada por la COVID-19, resolución exenta núm. 0326, de 6 de abril de 2020.

⁵⁸ Circular interpretativa sobre suspensión de plazos de las garantías legales, voluntarias y de satisfacción durante la crisis sanitaria derivada de COVID-19, resolución exenta núm. 0340, de 9 de abril de 2020.

⁵⁹ Circular interpretativa sobre buenas prácticas de los proveedores frente a la pandemia provocada por el coronavirus (COVID-19), resolución exenta núm. 0360, de 20 de abril de 2020.

⁶⁰ Circular interpretativa sobre resguardo de la salud de los consumidores y de medidas alternativas de cumplimiento, suspensión y extinción de las prestaciones, frente a la pandemia provocada por coronavirus (covid-19), resolución exenta núm. 371, de 23 de abril de 2020.

Con el fin de dar cumplimiento a dicha facultad y en virtud del mandato legal expreso, el SERNAC dictó la política nacional de fiscalización con el objeto de velar por que las relaciones de consumo se establezcan en un espacio de transparencia, información y con pleno ejercicio de los derechos de los consumidores y consumidoras, y buscar contribuir de esa manera en la calidad de vida de las personas. En tal sentido se le atribuye a la fiscalización una finalidad preventiva y disuasiva. La primera busca evitar el surgimiento de las infracciones e incumplimientos de los deberes y obligaciones establecidas en las diversas normas de competencia del SERNAC. La segunda pretende disuadir tanto al propio sujeto fiscalizado, para evitar la reiteración de la conducta infractora, como a los demás actores del mercado que están monitoreando los resultados de la actividad de fiscalización y ajustan las conductas a la normativa. El objetivo último es generar un cambio cultural en la empresa, que parte por reconocer al consumidor como actor principal y que los procesos internos tienen que diseñarse en función del respeto a sus derechos, con especial atención de los grupos más vulnerables de la población.

La actividad fiscalizadora se realiza en forma presencial, semipresencial o a distancia, y se organiza a través de un plan anual de fiscalización, en el cual se priorizan las actividades que involucren un mayor nivel de riesgo para los derechos de los consumidores, garantizando con ello el accionar fiscalizador con un uso racional de recursos.

En cumplimiento de la ley, desde su entrada en vigencia se han dictado dos planes anuales de fiscalización⁶¹ con base en el riesgo para los derechos de los consumidores. Para determinar el riesgo, se recurrió a una metodología que considera aspectos cuantitativos, cualitativos y releva aspectos estratégicos de interés para la institución, tales como los reclamos y alertas ciudadanas ingresadas por los consumidores al SERNAC. Se consideró en la metodología los mercados estratégicos; la publicidad; los cambios normativos; las nuevas tendencias de consumo, entre otros aspectos. El plan de fiscalización contempla un componente programado, que se define al inicio del año calendario, y uno no programado, para incorporar nuevas actividades de fiscalización, con base en las necesidades emergentes o contingentes.

Durante 2019, el SERNAC realizó 529 acciones de fiscalización a nivel nacional enfocándose en locales

comerciales, transporte (aéreo, buses y camiones), comercio electrónico, sanitarias, eléctricas y telecomunicaciones. Las fiscalizaciones permitieron gestionar más de 100 acciones judiciales. Por su parte, durante 2020, se realizaron 1.065 actividades de fiscalización enfocadas en los mercados estratégicos para el servicio y en los más impactados por los efectos de la pandemia de COVID-19, tales como el comercio análogo y comercio electrónico; servicios básicos (electricidad, sanitaria, gas, telecomunicaciones); transporte; sanitización del hogar; cobranza extrajudicial de créditos; exámenes COVID-19 (test rápido y de reacción en cadena de la polimerasa (PCR)); productos ofertados bajo características milagrosas; publicidad sexista y con estereotipos de género; publicidad con atributos ambientales; quiebres de existencias y precios en productos de primera necesidad en farmacias y supermercados.

D. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y COMPENSACIONES PARA LOS CONSUMIDORES

Una de las áreas prioritarias identificadas por el SERNAC en el objeto de estudio de este examen se relaciona con el interés legítimo de los consumidores, reconocido en las Directrices de las Naciones Unidas, de disponer de medios efectivos de solución de controversias y de compensación en caso de existir daño o perjuicio consecuente de la infracción a las normas de consumo.

En este sentido, las Directrices recomiendan “alentar el establecimiento de mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales para atender las reclamaciones de los consumidores, por medios administrativos, judiciales y alternativos de solución de controversias” (párr. 37).

A los efectos de la elaboración del presente informe, el SERNAC presentó a revisión de pares: a) los mecanismos de protección que están orientados a proteger intereses individuales o el Modelo de Atención al Consumidor, y b) los mecanismos de defensa del interés colectivo o difuso de los consumidores, es decir, los procedimientos voluntarios para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores y las acciones judiciales de clase que permiten, además indemnizar colectiva o difusamente

⁶¹ Directrices Plan Anual de Fiscalización 2020, disponible en https://www.sernac.cl/portal/618/articles-55703_archivo_01.pdf.

a los consumidores afectados. Dichos mecanismos, fueron perfeccionados a través de la reciente reforma por la Ley 21081, que entró en vigor el 14 de marzo de 2019⁶². Por su importancia en la composición de la solución de controversias y compensación para los consumidores chilenos, el presente informe evalúa igualmente los informes compensatorios y otros mecanismos de solución de controversias.

1. Modelo de Atención al Consumidor

El SERNAC ha gestionado reclamos desde su creación como servicio público, promoviendo el entendimiento voluntario entre los consumidores y proveedores. Así, con dicho fin, se creó el Modelo de Atención al Consumidor, a través del cual se gestionan reclamos y se brindan orientaciones a los consumidores en relación con sus problemas de consumo.

El Modelo de Atención al Consumidor tiene alcance nacional y presta servicios en las modalidades presencial y no presencial o remota. La primera se realiza en cada dirección regional del SERNAC⁶³ y, además, en 228 plataformas municipales y otros servicios públicos en convenio, tales como con el Instituto de Previsión Social, el Servicio Nacional de Turismo y Servicio Nacional del Adulto Mayor, a través de los cuales se ingresan consultas⁶⁴ y/o se gestionan reclamos hacia los proveedores⁶⁵. Por su parte, en la modalidad no presencial, el SERNAC cuenta con tres mecanismos: a) una oficina virtual en Internet (www.sernac.cl); b) un sistema de teleatención por videoconferencia⁶⁶, y c) un servicio de atención telefónica.

⁶² Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1123020>.

⁶³ Territorialmente, el SERNAC es un órgano descentralizado. Ello quiere decir que tiene presencia en cada una de las 16 regiones de Chile. De acuerdo con lo establecido en la Ley núm. 19946, artículo 57, “[e]l Servicio Nacional del Consumidor [...] será un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo”.

⁶⁴ Las consultas son el medio a través del cual se informa y orienta al consumidor respecto de qué derechos tiene y cómo debe ejercerlos. De esta manera, los consumidores pueden tener información con base en fundamentos y procedimientos para enfrentar las complejidades del mercado. Durante 2019, ingresaron al Servicio más de 380.000 consultas.

⁶⁵ De acuerdo con el principio de coordinación de los organismos de la Administración del Estado, dispuesto en el artículo 5, inciso 2º, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

⁶⁶ Para más detalles, véase más arriba el capítulo III, secc. B.1.

La tramitación de reclamos es gratuita para todos los consumidores en cualquiera de sus modalidades. El Modelo de Atención al Consumidor es el mecanismo de mayor demanda por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, durante 2019, ingresaron más de 370.000 reclamos, nivel que fue superado ampliamente en 2020 a raíz de la pandemia de COVID-19.

Una vez que el SERNAC recibe un reclamo de un consumidor, se busca obtener una solución extrajudicial al problema planteado, para lo cual se pone en conocimiento del asunto al proveedor respectivo.

La tramitación de los reclamos puede terminar de las siguientes maneras: a) el **proveedor acoge**, para casos donde la empresa soluciona total o parcialmente la solicitud del consumidor; b) el **proveedor no acoge**, donde la pretensión del consumidor no es aceptada por la empresa; c) el **proveedor no responde**, que agrupa situaciones donde, como su nombre lo indica, la empresa no entrega una respuesta formal al reclamo del consumidor dentro del plazo de tramitación, y finalmente d) el **proveedor informa caso no procede**, que son reclamos en donde la empresa estima que la solicitud del consumidor no procedería.

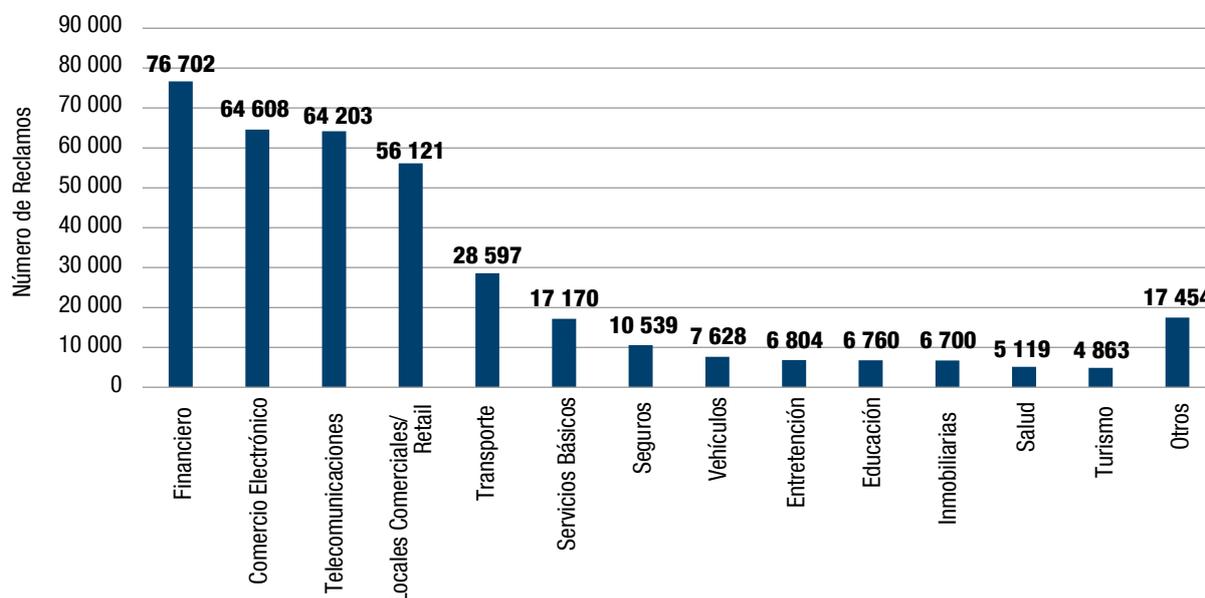
Conforme se aprecia en la siguiente ilustración y de acuerdo con cifras de 2019, más de la mitad de los casos (51,7 %) fueron acogidos por las empresas; el 35 % del total corresponde a reclamos en los cuales el proveedor no acogió la pretensión; un 10,5% no obtuvo respuesta, y en un 1,9 % los casos fueron cerrados porque no procedía su tramitación.

Ilustración 10. Chile: Reclamos gestionados y cerrados en el SERNAC (2019)

Resultado: Reclamos gestionados y cerrados (2019)	Total (volumen)	Porcentaje
Proveedor acoge	193.140	51,7%
Proveedor no acoge	130.770	35,0%
Proveedor no responde	39.156	10,5%
Proveedor informa que caso no procede	7.035	1,9%
Antecedentes insuficientes para tramitar	1.260	0,3%
Reclamos asociados a procedimientos voluntarios colectivos	1.090	0,3%
Derivado a otro organismo público	817	0,2%
Total de reclamos cerrados	373.268	100,0%

Fuente: SERNAC.

Ilustración 11. Chile: Reclamos según mercado (2019)



Fuente: SERNAC.

En 2019, los mercados más reclamados fueron: el financiero, con más de 76.700 reclamos; el comercio electrónico, con más de 64.600; telecomunicaciones con un nivel cercano (unos 64.200) y, el comercio minorista con más de 56.100 reclamos. A partir de este tipo de datos y, como se puede apreciar a lo largo de este documento, los reclamos son una importante fuente de datos para el SERNAC, siendo referencia, por ejemplo, para activar mecanismos de solución de controversia de carácter colectivo.

El contexto de la pandemia produjo un crecimiento significativo de los reclamos dada la suspensión de servicios, cambios de conductas de consumo, aumento de compras por Internet, y uso de servicios como telecomunicaciones, entre otros factores. En línea con lo señalado, de acuerdo con lo que indica la siguiente ilustración, entre enero y octubre de 2020, se gestionaron unos 747.100 reclamos, más del doble del total de reclamos del año anterior.

Ilustración 12. Chile: Reclamos según mercado (enero-octubre de 2020)

Total Reclamos Ingresados Enero-Octubre 2020	Total (volumen)	Porcentaje
Total de reclamos cerrados	724.980	97 %
Total reclamos en proceso de gestión	22.205	3 %
Total de reclamos ingresados en el SERNAC	747.185	100 %

Fuente: SERNAC.

Como se aprecia en la siguiente ilustración, el 59,4 % de los reclamos en este período fueron concluidos favorablemente para el consumidor; el 27,5 % no fue aceptado por los proveedores; el 11 % no tuvo una respuesta; y un 0,3 % fueron recibidos en el SERNAC y derivados a otras entidades públicas con competencias en la materia (principalmente corresponden a mercados de telecomunicaciones y servicios básicos, como suministro de energía eléctrica y agua potable).

Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor de CHILE

Ilustración 13. Chile: Reclamos gestionados y cerrados según forma de conclusión (enero–octubre de 2020)

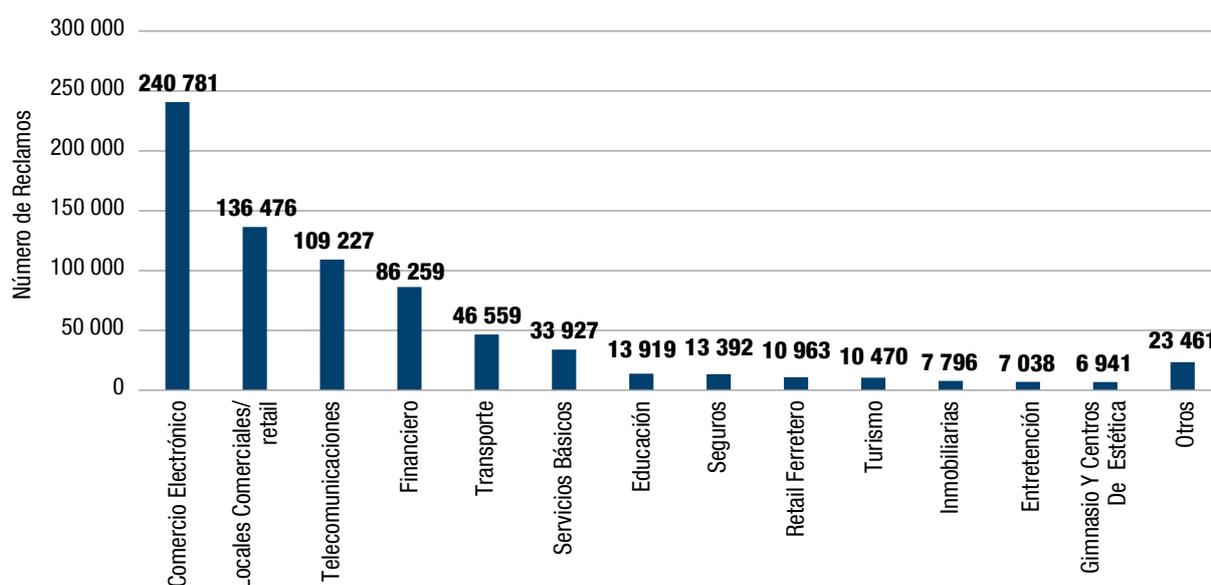
Resultado (Reclamos gestionados y cerrados)	Total (volumen)	Porcentaje
Proveedor acoge	430.579	59,4 %
Proveedor no acoge	199.240	27,5 %
Proveedor no responde	79.839	11,0 %
Proveedor informa que caso no procede	11.443	1,6 %
Derivado a otro organismo público	2.065	0,3 %
Antecedentes insuficientes para tramitar	1.606	0,2 %
Reclamos asociados a procedimientos voluntarios colectivos	208	0,0 %
Total de reclamos cerrados	724.980	100,0 %

Fuente: SERNAC.

A diferencia de lo sucedido en 2019, en 2020 el mercado más reclamado fue el de comercio electrónico, con más de 240.000 reclamos, ante el explosivo crecimiento de compras de productos y servicios por esta vía a causa de la pandemia. Le siguieron los rubros de locales comerciales con unos 136.000 reclamos; telecomunicaciones, con más de 109.000 reclamos, y el mercado financiero con más de 86.000.

Además de los datos entregados sobre los mercados más reclamados por la ciudadanía, para el SERNAC también es importante caracterizar a los consumidores que utilizan este mecanismo. En efecto, de la información disponible y tal como se aprecia en la ilustración siguiente, en 2020, aproximadamente un 54,64 % de los reclamos fueron ingresados por mujeres, mientras que un 45,22% correspondieron a los ingresados por hombres.

Ilustración 14. Chile: Reclamos gestionados según mercado (enero–octubre de 2020)



Fuente: SERNAC.

Ilustración 15. Chile: Volumen de reclamos ingresados según tipo de canal y género (enero–octubre de 2020)

Canal de Ingreso	Femenino	Masculino	Prefiero no decirlo	Totales	Porcentaje
Ingreso web	323.948	275.195	952	600.095	80,31%
Ingreso call	673.29	47.170	33	114.532	15,33%
Ingreso presencial	16.952	15.524	29	32.505	4,35%
Ingreso especial	21	31	1	53	0,01%
Total	408.250	337.920	1.015	747.185	100,00%
Porcentaje	54,64%	45,22%	0,14%	100,00%	

Fuente: SERNAC.

Ilustración 16. Chile: Reclamos ingresados según región (enero–octubre de 2020)

Región del Consumidor	Volumen	Porcentaje
Metropolitana de Santiago	437.334	58,5%
Valparaíso	74.117	9,9%
Del Biobío	49.243	6,6%
Del Libertador General Bernardo O'higgins	26.136	3,5%
Del Maule	24.170	3,2%
Coquimbo	23.312	3,1%
Antofagasta	21.437	2,9%
De los Lagos	20.868	2,8%
De la Araucanía	17.860	2,4%
Tarapacá	8.873	1,2%
Atacama	8.811	1,2%
De los Ríos	8.379	1,1%
Ñuble	7.763	1,0%
Arica Y Parinacota	6.772	0,9%
De Magallanes y de la Antártica Chilena	5.350	0,7%
Extranjeros	3.962	0,5%
Aysén Del Gral. Carlos Ibañez Del Campo	2.798	0,4%
Total general	747.185	100,0%

Fuente: SERNAC.

También es posible obtener datos con respecto a la concentración geográfica de los reclamos interpuestos por los consumidores. En efecto, de acuerdo con la ilustración siguiente, durante el período enero-octubre de 2020 el 58,5 % de los reclamos se concentró en la Región Metropolitana de Santiago, seguidos por la Región de Valparaíso (9,9 %), y en tercer orden, con el 6,6 %, la Región del Biobío.

Considerando la masividad de este mecanismo de solución de controversias y la proporción en el porcentaje de soluciones positivas para los consumidores, es posible concluir que se trata de un instrumento eficaz para tutelar los intereses del consumidor. En ese sentido, las cifras examinadas muestran que la tramitación de los reclamos es y ha sido una solución a los intereses individuales de los usuarios. Sin embargo, aún existe un importante porcentaje de consumidores con reclamos no acogidos o no respondidos, por lo que este instrumento debe ser potenciado con el fin de aumentar la proporción de soluciones entregadas a los consumidores y la percepción de utilidad.

Por lo anterior, desde 2019, el SERNAC viene proyectando diversas mejoras, siendo las más importantes:

- Potenciar la obligatoriedad de la respuesta por parte de los proveedores a partir del ejercicio de la facultad de fiscalización;
- Ampliar los canales de atención;
- Potenciar el trabajo con organismos sectoriales;
- Disminuir tiempos de tramitación y mejorar la usabilidad del sistema y la experiencia usuaria;
- Integrar en esta plataforma de reclamos mecanismos de solución de controversias en línea (ODR), en los cuales se reconozcan mecanismos de solución de reclamos individuales de consumidores, incluidos la utilización de mediación y arbitraje de consumo en línea.

2. Procedimientos voluntarios colectivos

Los procedimientos voluntarios para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores son herramientas de carácter administrativo extrajudicial que buscan resolver un problema de consumo colectivo o masivo⁶⁷. Entre 2019 y 2020, estos procedimientos lograron alcanzar un monto total de más de 32.000 millones de pesos chilenos (aproximadamente 44 millones de dólares) en compensaciones para 1.351.796 consumidores, a través de 17 casos favorables⁶⁸.

El antecedente de los procedimientos voluntarios colectivos, lo constituyen las denominadas mediaciones colectivas, instancias no formales de carácter administrativo promovidas por el SERNAC con los proveedores con el objeto de lograr compensaciones para los consumidores⁶⁹. Este mecanismo se consagró a nivel legislativo a partir de la reciente reforma de la Ley 21081 que introdujo un nuevo párrafo 4° (artículos 54 H a 54 S) al título IV de la

⁶⁷ SERNAC (2019). Guía Informativa para el inicio del Procedimiento Voluntario Colectivo a solicitud de las empresas o por denuncia fundada de una asociación de consumidores, disponible en <https://www.sernac.cl/portal/618/w3-article-55750.html>.

⁶⁸ <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-62188.html>.

⁶⁹ Las mediaciones colectivas tuvieron un reconocimiento en dictámenes de la Contraloría General de la República, (núms. 94206 del 4 de diciembre de 2014 y 71055 del 4 de noviembre de 2013).

Ley, “Del procedimiento voluntario para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores”. Es decir que, antes de la reforma de la Ley, las mediaciones colectivas no tenían reconocimiento legal.

El procedimiento voluntario colectivo es un procedimiento administrativo entre el proveedor y el SERNAC cuya finalidad es la obtención de una solución expedita, completa y transparente para todos los consumidores afectados, por medio de indemnizaciones, compensaciones o devoluciones a su favor. Al ser solo un mecanismo compensatorio, no implica reconocimiento de eventuales hechos constitutivos de infracción a la regulación.

Los principios básicos que los procedimientos voluntarios colectivos regulan son la indemnidad del consumidor, economía procesal, publicidad, integridad y debido proceso⁷⁰. En lo que respecta a la forma de iniciar un procedimiento voluntario colectivo, este puede ser iniciado: a) **de oficio** por el SERNAC a través de la respectiva resolución; b) **a solicitud** del mismo proveedor, o c) en virtud de una **denuncia fundada** de una asociación de consumidores.

Un aspecto esencial de los procedimientos voluntarios colectivos es su carácter **voluntario** para sus participantes. Los proveedores no están obligados a someterse al procedimiento e incluso, una vez iniciado, pueden expresar su voluntad de no continuar con el mismo. El SERNAC, por su parte, también puede decidir en cualquier momento del procedimiento no proseguir la negociación.

Otra de las características y ventajas de estos procedimientos radica en sus plazos acotados de duración ya que tiene un plazo máximo de duración de tres meses, prorrogable por una sola vez hasta por tres meses más, ya sea a solicitud de la empresa o por definición del SERNAC, cuando la necesidad de prórroga se justifique en la existencia de una negociación avanzada, o la necesidad de mayor tiempo para la revisión de antecedentes o análisis de las propuestas formuladas.

Algo similar a lo que ocurre en las acciones de clase, y con el objeto de que las compensaciones alcancen a todos los consumidores afectados, el legislador contempló la posibilidad de dotar de **efecto erga**

omnes al acuerdo que suscriba el SERNAC y la empresa en el marco de este procedimiento⁷¹.

Experiencias exitosas mediaciones colectivas y procedimientos voluntarios colectivos. Con base en la experiencia del SERNAC en el uso de los mecanismos extrajudiciales de protección del interés colectivo o difuso de los consumidores y entrega de compensaciones a la ciudadanía afectada se expondrán dos casos de relevancia:

- ✓ **Caso ESSAL (2019): SERNAC con Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A.** El 11 de julio de 2019, esa empresa suspendió e interrumpió el suministro de agua potable en la ciudad de Osorno, ubicada en la XII Región de Los Lagos, debido a la contaminación del agua con combustible. El caso se resolvió con una compensación a 47.519 consumidores por valor de 63.250 de pesos por afectado. Asimismo, el proveedor se comprometió a compensar a los consumidores que presentaron reclamos ante el SERNAC por un monto total de 10,4 millones de dólares.
- ✓ **Caso colusión del papel tissue (2017-2020).** Un segundo caso exitoso en el marco de los procedimientos voluntarios colectivos se enmarca en la condena de uno de los mayores casos de colusión detectados en Chile, en contra de las empresas CMPC Tissue S.A. y SCA Chile S.A. Tras la constatación por parte de la autoridad de defensa de la competencia y de la Corte Suprema, se abrió un proceso para la compensación a los consumidores afectados. El SERNAC inició una mediación colectiva con los integrantes del cartel. Solo la empresa CMPC decidió participar de este procedimiento, mientras que SCA rechazó la instancia propuesta. Ello determinó que el SERNAC interpusiera una demanda colectiva indemnizatoria, buscando que el proveedor compense a todos los consumidores afectados.

En el caso de la mediación colectiva, el SERNAC y dos de las asociaciones de consumidores junto a CMPC, llegaron a un acuerdo

⁷⁰ SERNAC (2019). . Disponible en www.sernac.cl/portal/618/articles-56542_archivo_01.pdf.

⁷¹ Ley núm. 19496, artículo 54 Q: “Para que el acuerdo contenido en la resolución dictada por el Servicio produzca efecto *erga omnes*, deberá ser aprobado por el juez de letras en lo civil correspondiente al domicilio del proveedor”.

considerado histórico que permitió devolver el sobreprecio cobrado a los consumidores afectados por la colusión del papel tissue.

En la mediación colectiva se realizó el análisis de los resultados arrojados por estudios e informes econométricos elaborados por el SERNAC y también aportados por el proveedor, los que fueron determinantes para el cálculo del sobreprecio pagado, el que se estimó en 97.647 millones de pesos, equivalente a 150 millones de dólares para 13.347.740 de personas, es decir, cada consumidor recibió al menos 7.000 pesos (aproximadamente 10 dólares), lo que significó que una familia con tres o cuatro adultos recibió entre 21.000 y 28.000 pesos (entre 30 y 40 dólares).

Un 75 % de los consumidores afectados (cerca de 10 millones de personas) recibió la compensación de manera directa, a través de transferencias bancarias directas a quienes eran titular de cuenta RUT o a través del pago de pensiones a través del Instituto de Previsión Social. Es decir, este acuerdo benefició a un número de personas equivalente a más de dos tercios de la población en Chile.

Las Directrices de las Naciones Unidas recomiendan a los Estados velar por que los procedimientos de solución colectivos sean rápidos, transparentes, justos, poco costosos y accesibles tanto para los consumidores como para las empresas (directriz 40). A través de los procedimientos voluntarios colectivos, Chile logra implementar esta recomendación de manera satisfactoria toda vez que facilita un sistema transparente, poco costoso y accesible, algo bastante más que la mayoría de los procesos colectivos para consumidores existentes en otros países.

La participación del SERNAC en los procedimientos voluntarios colectivos es propia de la experiencia chilena e inédita para la mayoría de los países, y sin duda, considera la imposibilidad de imponer sanciones colectivas administrativamente. Este proceso alternativo al judicial logra no solo hacer cesar las conductas lesivas a los derechos de los consumidores, asegurándolo incluso por medio de seguimientos de planes de cumplimiento, sino también proporcionarles indemnizaciones sin necesidad de intervención del Poder Judicial. En derecho comparado, tales

acuerdos se suelen dar cuando el regulador puede multar las empresas como ocurre en los países del Mercado Común del Sur (Mercosur)⁷² y también en la práctica de Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos⁷³.

El éxito de los procedimientos voluntarios colectivos se sustenta en otro pilar de los procedimientos colectivos en Chile, los juicios colectivos. Ello se debe a que, al entablar un procedimiento voluntario colectivo, el SERNAC cuenta con una “amenaza creíble” (*credible threat*) en cualquier estado de la negociación de ponerle término y recurrir a un juicio colectivo contra la empresa infractora, lo que sirve de incentivo para que la empresa no solo participe en el procedimiento, sino que además lo haga de forma propositiva en el marco de las negociaciones.

3. Juicios colectivos

Los juicios colectivos constituyen otro mecanismo de protección del interés colectivo o difuso de los consumidores. Se consagran en los artículos 51 y siguientes de la Ley 19496, que prevén que, a través de un juicio, el tribunal puede dar una solución uniforme a todos los consumidores afectados por la conducta de un proveedor.

Los juicios colectivos son una acción de clase que permite la tramitación y resolución, en un solo juicio y ante un mismo tribunal, de ilícitos cometidos por proveedores que afecten de manera análoga a un grupo de consumidores, los cuales, en atención a los montos involucrados y los costos asociados a un juicio individual, presumiblemente no demandarían particularmente.

Este procedimiento, al igual que en los procedimientos voluntarios colectivos, también produce un **efecto erga omnes**⁷⁴, que implica que la sentencia que dicte el tribunal, o el acuerdo al que se arribe en el marco de dicho procedimiento (conciliación, avenimiento o transacción), beneficiará a todos los consumidores que fueron afectados por los mismos hechos, sin

⁷² Artículo 56 y siguientes del Código de Defensa del Consumidor del Brasil; artículo 45 y siguientes de la Ley de defensa del consumidor de la Argentina.

⁷³ <https://www.ftc.gov/about-ftc/what-we-do/enforcement-authority>.

⁷⁴ SERNAC. Juicios colectivos y demandas. Disponible en <https://www.sernac.cl/portal/618/w3-propertyvalue-14688.html>.

necesidad de hacerse parte en el juicio o incluso, reclamar ante el SERNAC. Este efecto aplica a todos los consumidores, salvo que hagan uso de una **reserva de derechos**, para lo cual, los interesados deben hacer una presentación formal ante el tribunal donde se tramita el juicio colectivo, solicitando que sus resultados no les afecten, ya sea porque quieren demandar por su cuenta o por otros motivos personales⁷⁵.

Los juicios colectivos pueden ser presentados por: a) el SERNAC; b) una asociación de consumidores, la que debe haber sido constituida con al menos seis meses de anterioridad a la presentación de la acción, necesitando autorización de su directorio para presentar la demanda; y c) un grupo no inferior a 50 consumidores afectados, los que deben estar debidamente individualizados.

Como procedimiento judicial, cuenta con al menos tres etapas establecidas de la siguiente manera:

⁷⁵ Los consumidores deben ejercer la reserva de derechos luego de la publicación del aviso de la admisibilidad de la demanda colectiva o luego de la publicación del aviso de la sentencia definitiva o acuerdo conciliatorio ejecutoriado, es decir, cuando ya no queden recursos procesales pendientes.

Etapa 1- Admisibilidad

Esta es la primera fase de un juicio colectivo, en que el tribunal se pronuncia sobre la procedencia de este tipo de procedimiento, donde debe verificar el cumplimiento de requisitos formales, transformándose, en una etapa meramente formal.

Si la demanda se declara inadmisibile, el SERNAC puede interponer recurso de reposición con apelación subsidiaria, para que la apelación, en caso de no acogerse el recurso de reposición, sea conocida por la corte de apelaciones respectiva, con el objeto de que se revoque la sentencia de primera instancia. Contra la sentencia dictada por alguna de las cortes de apelaciones, procede el recurso de casación, en la forma y/o en el fondo, para que sea conocido por la Corte Suprema.

Etapa 2- Discusión, prueba y sentencia

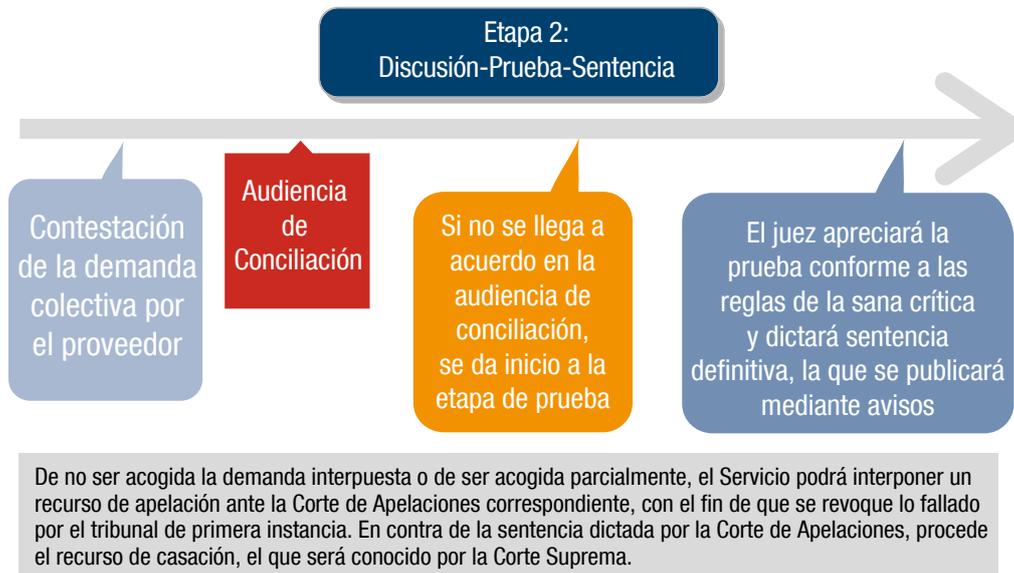
En esta etapa procesal, la empresa demandada tiene el derecho de contestar la demanda. Luego, el juez debe citar a una audiencia de conciliación con el propósito de que las partes puedan lograr un acuerdo. En caso de no lograrse acuerdo, se procede a la fase probatoria.

Ilustración 17. Etapa 1. Juicios colectivos: admisibilidad



Fuente: SERNAC.

Ilustración 18. Etapa 2. Juicios colectivos: discusión, prueba, sentencia



Fuente: SERNAC.

Etapa 3 - Implementación de la sentencia definitiva condenatoria y/o acuerdo conciliatorio

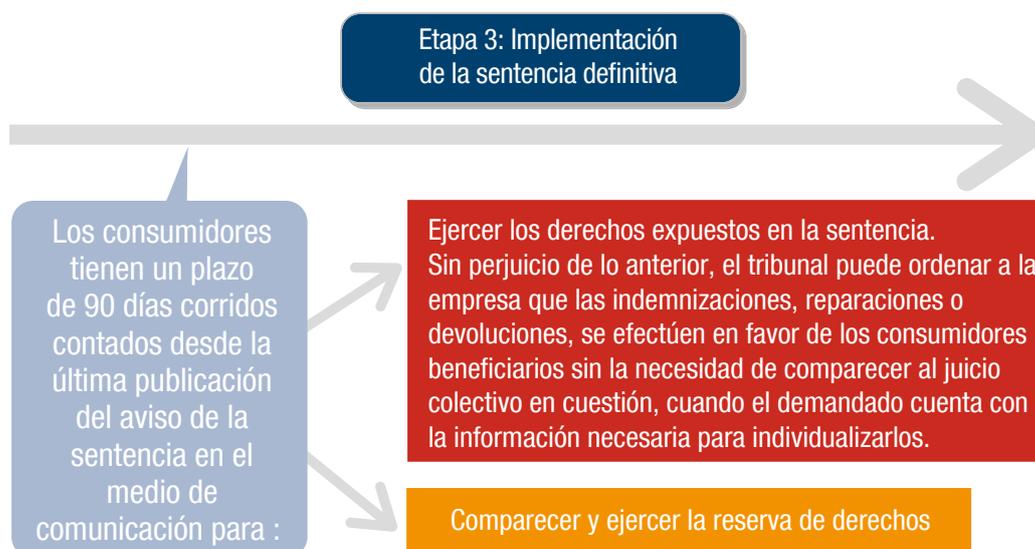
En caso de que en la sentencia definitiva y/o acuerdo conciliatorio se establezcan indemnizaciones para los consumidores, estos últimos pueden ejercer sus derechos o hacer reserva de los mismos.

Desde 2005 hasta la fecha, el SERNAC ha iniciado más de 200 juicios colectivos. Asimismo, ha obtenido más de 670 millones de dólares en compensaciones.

A modo de ejemplo de juicios colectivos exitosos tramitados por el Servicio, se puede mencionar los casos Cencosud, Banco de Chile y Compensación Farmacias, los cuales significaron importantes y cuantiosas indemnizaciones para los consumidores.

- ✓ **Caso Cencosud (2013): “SERNAC con Cencosud Administradora de Tarjetas S.A.”** En 2006, el proveedor Cencosud Administradora de Tarjetas S.A. ejecutó un

Ilustración 19. Etapa 3. Juicios colectivos: implementación de la sentencia definitiva



Fuente: SERNAC.

aumento unilateral en las comisiones por concepto de mantenimiento de la cuenta de la tarjeta de crédito “Jumbo Más”, de un valor de 460 pesos mensuales (0,61 dólares), a 990 pesos al mes (1,32 dólares). Derivado de ello, en 2007, el SERNAC presentó una demanda colectiva en contra del proveedor fundada, en términos generales, en la modificación unilateral del contrato indicado, alzando el monto fijo por comisión mensual sin obtener el consentimiento de los tarjetahabientes. En 2013, la Corte Suprema determinó que la empresa aumentó unilateralmente las comisiones en las tarjetas por lo que debió restituir los dineros mal cobrados a cerca de 608.000 consumidores, además de anular las cláusulas que permitían a la empresa dichas modificaciones y establecían mandatos amplios y en blanco. La condena ascendió a cerca de 33.000 millones de pesos en compensaciones, equivalente a 70 millones de dólares aproximadamente.

- ✓ **Caso Banco de Chile (2018): “SERNAC con Banco de Chile”.** En 2014, el SERNAC demandó al Banco de Chile tras detectar que cuando los consumidores usaban el producto denominado “Línea de Sobregiro Pactado”, la entidad bancaria efectuaba cobro de dobles comisiones, que se componían de una comisión semestral y otra comisión mensual, las que no tenían justificación ni sustento legal en las normas sobre tasa máxima convencional. Así, el SERNAC obtuvo compensaciones para 140.000 clientes del Banco de Chile en el marco de un juicio colectivo, donde la entidad bancaria se comprometió a compensar directamente a un conjunto de cuentacorrentistas por un monto total de 19.311 millones de pesos.

Como resultado de la acción colectiva, durante la tramitación del juicio se logró un acuerdo conciliatorio respecto del cual cabe destacar dos aspectos adicionales: en primer lugar, se estableció que el proveedor, Banco de Chile, debía pagar una multa a beneficio fiscal de 50 UTM (correspondientes a 3.361 dólares), por haber contravenido la normativa de consumo, específicamente la que consagra el derecho del consumidor de recibir la información del

costo total del producto o servicio financiero. En segundo lugar, se acordó el cese de la conducta, pues el Banco de Chile declaró que dejó de ofrecer el producto financiero “Línea de Sobregiro Pactado” y que inició un proceso de terminación, mediante un plan de cierre progresivo. Lo anterior significó que posteriormente se suscribieran acuerdos extrajudiciales de restitución masivas a clientes con otras seis instituciones bancarias que verificaban similar conducta.

- ✓ **Compensación Farmacias.** Un caso paradigmático para el SERNAC en materia de compensación a los consumidores es el “Caso Farmacias”⁷⁶, que corresponde al procedimiento colectivo en virtud del cual este Servicio demandó los perjuicios ocasionados por el ilícito anticompetitivo de colusión en precios de medicamentos éticos durante los años 2007 y 2008. A través de esta acción colectiva, iniciada en 2013, se consiguió en 2020 suscribir un avenimiento entre el SERNAC, las asociaciones de consumidores CONADECUS, ANADEUS y CDS, y las cadenas de farmacias Salcobrand y Cruz Verde⁷⁷. La relevancia de este caso radica en la particular e innovadora forma con que se efectuaría el pago de las compensaciones al grupo de consumidores denominado “difuso”⁷⁸, entendiéndose por tales, aquellos consumidores que dejaron de adquirir el bien debido al sobreprecio colusorio.

En consideración a la particularidad de dicho grupo difuso y la dificultad para identificar los beneficiarios de la indemnización, las partes del acuerdo optaron por adoptar un mecanismo alternativo de distribución de indemnizaciones, en concordancia con lo establecido por el SERNAC en la circular interpretativa sobre mecanismos alternativos de distribución de indemnizaciones, reparaciones, devoluciones

⁷⁶ Juicio colectivo llevado ante el 10° Juzgado de Letras Civil de Santiago, Rol C-1940-2013, caratulado “Servicio Nacional del Consumidor con Farmacias Ahumada S.A., Farmacias Cruz Verde S.A. y Salcobrand S.A.”

⁷⁷ “Farmacias deberán compensar a cerca de 53.000 consumidores y desembolsar casi 1.400 millones de pesos tras colusión de medicamentos”, disponible en <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-60046.html>.

⁷⁸ *Ibid.*

y compensaciones por afectaciones a los intereses colectivos o difusos⁷⁹.

Tanto para dicha propuesta como para la elaboración de la circular antes mencionada, se siguieron los lineamientos de la doctrina del *Cy pres distribution*.

A través de esta doctrina, según el Centro de Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez, se busca generar una herramienta que posibilite la efectiva y eficiente distribución de indemnizaciones cuyo destinatario es indeterminado o indeterminable, sobre la base de mecanismos de reparto indirecto de fondos obtenidos en el marco de acciones colectivas, ya sea en el contexto de un acuerdo transaccional, o bien con motivo de una sentencia condenatoria⁸⁰, la que en el caso en comento, sería aplicable conforme a ciertos criterios de priorización⁸¹ tendientes a la distribución de la indemnización determinada entre consumidores especialmente vulnerables.

Así, corolario de esta propuesta, se determinó que el monto correspondiente a este grupo difuso (cerca de 205 millones de pesos), sería asignado a la Fundación de Ayuda al Niño Oncológico Sagrada Familia (Casa Familia), institución que además de dicho monto, recibirá el remanente de la indemnización no cobrada por aquellos consumidores que pagaron un sobreprecio, es decir, quienes sufrieron perjuicios por concepto de daño emergente producto de la colusión.

La experiencia de estos casos muestra gran repercusión de las acciones colectivas en Chile con elevadas sumas indemnizatorias totales, reflejando el efecto de prevención general, como una manera de

garantizar la aplicación efectiva de la legislación de protección del consumidor. En ese sentido, la práctica chilena es cercana a la estadounidense por cuanto se concentran las acciones y se logra un alto valor en disputa, lo que a la postre resulta en una baja o nula reincidencia de las empresas. En contraposición, el Brasil tiene más acciones individuales promovidas por consumidores privadamente ante el Poder Judicial (*small claim courts*) y acciones colectivas promovidas por el Ministerio Público, pero con una efectividad menos evidente⁸².

En la práctica estadounidense el proceso colectivo o demanda colectiva (*class action*) tiene un carácter marcadamente privado, por cuanto no es dirigido por la Comisión Federal de Comercio sino por un particular y su abogado (*private general attorney*) ante una corte de justicia. En dicho procedimiento luego de actuaciones judiciales tendientes a analizar los antecedentes y escuchar a las demás partes interesadas, el reclamante se convierte en una suerte de líder de la clase, toda vez que los resultados de sus actuaciones tendrán validez para todo el grupo (con muy pocas opciones de exclusión)⁸³. El procedimiento civil estadounidense tiene una etapa preliminar de revelación de pruebas (*discovery*) que permite la construcción de la prueba entre las partes y puede dar lugar a acuerdos, justamente para reducir la asimetría de información entre las partes. En Chile, los procedimientos voluntarios colectivos cumplen este rol.

Las razones para la existencia de las demandas colectivas en los Estados Unidos están ligadas a la eficiencia procesal y económica; al tratamiento equitativo de la clase, y finalmente a la creación de incentivos para la defensa de derechos individuales

⁷⁹ Circular interpretativa, dictada por resolución exenta núm. 759 de 6 de noviembre de 2020, disponible en https://www.sernac.cl/portal/618/articles-59259_archivo_01.pdf.

⁸⁰ "Indemnización por colusión del "Caso Farmacias": más vale tarde que nunca", Centro de Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez, disponible en <https://centrocompetencia.com/indemnizacion-caso-farmacias/>.

⁸¹ *Ibid.* Criterios de priorización y aplicación del *Cy pres distribution* o *fluid recovery* por parte del SERNAC: a) primacía de la reparación directa; b) proximidad; c) no afectación del artículo 11 *bis*, y d) carácter excepcional y subsidiario.

⁸² Carpena, Heloisa, *Questões atuais sobre as ações coletivas de consumo*, disponible en <http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/3543964/questoes-atuais-sobre-acoef.pdf>.

⁸³ Las demandas colectivas (*class actions*) son reguladas por la Regla 23 que establece cuatro requisitos generales para todas ellas: a) 1) el número de los individuos deban ser grandes el suficiente para quedar impracticable que formen un litisconsorcio en un proceso; a) 2) predominancia de cuestiones comunes de hecho o derecho; a) 3) los pedidos o la defensa de los representantes deban ser típicos para toda la clase e; a) 4) representación adecuada. Además, las demandas colectivas deben subsumir una de las tres categorías alternativas, que imponen requisitos específicos. La primera b) 1) tiene como enfoque b) 1) A) evitar que la parte contraria tenga que adoptar conductas contradictorias con relación a diversos miembros de la clase o b) 1) B) impedir que el cumplimiento de la decisión favorable a un individuo ponga en riesgo el derecho de los demás.

de pequeña monta, pero que, al sumarse, sean significativos para la sociedad. Por tanto, las demandas colectivas cumplen un importante rol de estructura de incentivos comportamentales para el cumplimiento de la ley (efectos disuasorios del incumplimiento legal)⁸⁴.

En un informe de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos⁸⁵, las principales causas de denuncias en las demandas colectivas fueron situaciones de cobros indebidos⁸⁶ (30 casos) y falsedades o fraude⁸⁷ (29 casos)⁸⁸, en lo que parece un paralelismo con Chile.

Sin embargo, según una investigación realizada por Cornerstone Research⁸⁹, se ha notado un aumento en el número de litigantes que deciden desistirse de las demandas colectivas, con el fin de perseguir individualmente la tutela de sus derechos. En 2018 el porcentaje de litigantes que optaron por excluirse fue del 13,2 %, frente al 3,2 % de 2014. Este aspecto no se identifica en Chile, aunque es importante estar alerta a estas posibles tendencias para evaluar la idoneidad de los procesos.

Las críticas a las demandas colectivas estadounidenses están vinculadas a conflictos de intereses entre abogados y sus representados, lo que deriva de un problema de agencia y asimetría informacional (*agency costs*). Este problema no existe en Chile porque el SERNAC actúa en beneficio de los consumidores y del interés general, por lo que es posible afirmar que el modelo chileno es particularmente transparente y justo, tal como lo recomiendan las Directrices de las Naciones Unidas.

Puesto que el SERNAC no es el único legitimado activo, se podría considerar como perfeccionamiento al sistema una modificación legislativa con miras a regular y tarifcar el otorgamiento de costas para los legitimados activos, fomentando la transparencia y evitando eventuales conflictos de intereses. En este sentido, es necesario dotar al sistema de una regulación respecto a los porcentajes máximos que los litigantes pueden recibir con ocasión de una sentencia favorable o un acuerdo conciliatorio, ello en razón de las indemnizaciones obtenidas para los consumidores. Estos montos deberán ajustarse a los costos asociados a la litigación y no a un enriquecimiento injustificado, con el fin incentivar adecuadamente una actividad judicial sólida por parte de dichas instituciones.

Del mismo modo, se podrían adoptar esta y otras medidas que tengan por finalidad eliminar los incentivos negativos en la negociación y el establecimiento de mecanismos de distribución de las indemnizaciones y compensaciones en beneficio de los afectados y que se concedan en el marco del procedimiento especial en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores, ya sea a través de sentencia o acuerdo conciliatorio.

De esta manera, se espera que aquellos legitimados activos en los cuales la ley ha puesto un especial deber de protección y lealtad hacia los consumidores actúen por la defensa del interés público, esto es, los intereses colectivos y difusos, y no por motivaciones de otro tipo. En consecuencia, las costas razonables deben ser representativas de gastos acordes y adecuados para la tramitación de un juicio, según su propia complejidad y duración.

Al respecto del análisis realizado, se recomienda que las instituciones responsables de la tutela de los derechos de los consumidores sean constantemente fortalecidas a fin de que constituyan un canal célere y eficaz, no solo en cuanto a la defensa colectiva de derechos sino también a la individual. En tal sentido, tanto los miembros de la judicatura de la policía local entrevistados para la redacción de este informe como la experiencia comparada de la UNCTAD sugieren: a) continuar la capacitación a jueces en materia de protección al consumidor a través de la Academia de la Magistratura, tanto para jueces de policía local como civiles (para acciones colectivas);

⁸⁴ Yeazell, Stephen C., *From medieval group litigation to the modern class action*, New Haven, Yale University Press, 1987; Issacharoff, Samuel, "Class action conflicts", *U. C. Davis Law Review*, vol. 30, 1997; Hazard, Geoffrey B., "The Effect of the Class Action Device Upon the Substantive Law", *F.R.D.*, núm. 58, 1973, pág. 307.

⁸⁵ *Consumer and Class Actions: A Retrospective and Analysis of Settlement Campaigns*, FTC Staff Report, 2019, pág. 20

⁸⁶ Se entiende por cobros indebidos (*improper payment*) los cobros realizados de manera incorrecta por las empresas a los consumidores.

⁸⁷ Las falsedades o fraude (*misrepresentation*), en este caso, corresponde a las situaciones en que la empresa no entrega el producto en las condiciones y las características que se ofertan.

⁸⁸ *Consumer and Class Actions...*, pág. 19.

⁸⁹ <https://www.pionline.com/courts/more-plaintiffs-opting-out-class-action-settlements-pursue-their-own-report>.

b) priorizar acciones de apoyo y formación de jueces de policía local en comunas con menores recursos humanos o financieros; c) desplegar plenamente los convenios con la Corporaciones de Asistencia Judicial, así como también impulsar la celebración de convenios con instituciones públicas y privadas que otorguen asistencia judicial gratuita, con el fin de que los consumidores que no cuenten con los medios económicos y acudan a la judicatura de policía local para ejercer los derechos consagrados en la ley, puedan enfrentarse a los proveedores y combatir la asimetría que se perpetúa entre consumidor sin asistencia letrada y empresas, y d) sistematizar y difundir los criterios judiciales de mayor relevancia para la protección del consumidor, como el apoyo al registro de sentencias.

4. Informes compensatorios

Para cada uno de los mecanismos de protección definidos en los puntos anteriores, la Subdirección de Estudios Económicos y Educación⁹⁰ del SERNAC elabora informes de compensación o de indemnización, utilizando modelos económicos para estimar los daños sufridos por los consumidores afectados por incumplimientos de las condiciones contratadas, por cláusulas abusivas y, en general, por conductas contrarias a la legislación de los derechos de los consumidores.

De esta forma, se ha buscado parametrizar y transparentar los criterios utilizados por el SERNAC para la determinación de las indemnizaciones y compensaciones requeridas, brindando certeza a los distintos agentes del mercado, tanto consumidores como proveedores, de cómo se identifica y cuantifica el daño económico, poniendo énfasis en que el modelo sea práctico y se encuentre debidamente sustentado en la teoría económica y la evidencia empírica.

Como ya se ha señalado, el modelo de compensaciones describe los lineamientos utilizados por el SERNAC para estimar el daño económico que sufren los consumidores a consecuencia de infracciones a la Ley 19496.

⁹⁰ Área responsable de coordinar y brindar asesoría técnica en materia económica a las subdirecciones del Servicio, a fin de implementar la estrategia institucional en materia de protección, información y educación. De ella dependen el Departamento de Vigilancia e Investigación Económica, el Departamento de Educación para el Consumo y el Departamento de Estudios e Inteligencia.

Estos se construyen con el objeto de calcular la devolución al consumidor del daño patrimonial o material (emergente y lucro cesante) y daños extrapatrimoniales o morales.

El proceso de elaboración de un informe compensatorio puede responder al inicio de una investigación colectiva⁹¹, que es un procedimiento donde se recaba toda la información jurídica y económica relevante, con el objetivo de dilucidar las infracciones a la Ley 19496, como también a otras normas. Igualmente, la elaboración de este tipo de informes puede darse a propósito de un procedimiento voluntario colectivo o un juicio colectivo.

La elaboración de informes compensatorios por parte del SERNAC, utilizando modelos económicos para estimar los daños sufridos por los consumidores afectados por incumplimientos de las condiciones contratadas, cláusulas abusivas o, en general, conductas contrarias a la legislación de los derechos de los consumidores, resulta un potente instrumento que coadyuva en el logro de los objetivos perseguidos a través de los procedimientos voluntarios colectivos y los juicios colectivos. Estos informes constituyen una fortaleza toda vez que permiten un cálculo más preciso y coherente, incluso con la teoría económica del antitrust y de la responsabilidad civil⁹². De acuerdo con esta teoría, los agentes económicos hacen cálculos de costo-beneficio para el cumplimiento de la ley, de forma que la cuantificación precisa del daño es fundamental para la consecución del contenido disuasivo de la norma.

De lo descrito es posible afirmar que las iniciativas del SERNAC en materia de solución de conflictos y compensación de los consumidores demuestran ser efectivas. Los resultados ya alcanzados y la tendencia autocompositiva de las modalidades de resolución de conflictos pueden ser considerados un referente a la luz de la directriz F de las Directrices de las Naciones Unidas.

⁹¹ Posteriormente, y de acuerdo con el resultado de la investigación, el caso puede derivar en una acción colectiva, tal como un procedimiento voluntario colectivo o un juicio colectivo.

⁹² Marmolejo, Crispulo, "Elementos de derecho y regulación económica (*Essentials of Law and Economic Regulation*)", Valparaíso, Edeval, 2015, disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=282055; Bullard, Alfredo, *Análisis económico del derecho*, Lima, Fondo Editorial PUCP, 2019.

5. Otros medios de solución de controversias

Según dispone la directriz 40 de las Directrices de las Naciones Unidas, “los Estados Miembros deben velar por que los procedimientos de solución colectivos sean rápidos, transparentes, justos, poco costosos y accesibles tanto para los consumidores como para las empresas”. En 2018, la UNCTAD apreció un cierto “escepticismo normativo” que conlleva la voluntad de impulsar a sistemas de arreglos de controversias alternativos a la sede judicial⁹³ a fin de facilitar el “acceso a vías de recurso que no supongan costos o demoras ni impongan cargas excesivas respecto del valor económico en juego o a la sociedad y las empresas” (directriz 37). A partir del incremento en el uso de plataformas de comercio electrónico, este empeño ha llevado a muchos países a preferir la solución de controversias en línea (ODR), que incluye diversos mecanismos de fácil acceso mediante el empleo de las comunicaciones electrónicas y demás tecnologías de la información y las comunicaciones⁹⁴.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias han demostrado ser vías que refuerzan el acceso a la justicia de los consumidores, ayudando a efectuar un cambio de paradigma en la relación consumidor y proveedor, de la confrontación a la colaboración. Del mismo modo, son una enorme ayuda en la descongestión de los tribunales ordinarios de justicia. Por regla general, se acude a ellos una vez terminado el proceso de gestión de reclamo, esto es, los casos en que las empresas no respondan o no acepten la solicitud del consumidor, como en el Modelo de Atención al Consumidor.

Usualmente, las ODR se componen por una serie de mecanismos que apuntan a la resolución de la controversia puesta en conocimiento de la plataforma y que, de cierto modo, constituyen etapas consecuenciales excluyentes entre sí, en la medida que de su éxito deriva la preclusión de la etapa siguiente. Así, una primera etapa está constituida por una facilitación entre las partes a través de la plataforma con miras a llegar a un acuerdo, guiada por un tercero imparcial denominado facilitador, cuya función será más bien pasiva y de supervigilar la libre discusión de las partes, hasta el arribo a un acuerdo entre ellas. Si la etapa de facilitación no

fuese fructífera dentro de un lapso, usualmente se pasa a otra etapa de mayor complejidad en que las partes son compelidas a entregar la resolución de su controversia a manos de un tercero imparcial distinto del facilitador, de mayor pericia y con un rol más activo que puede ser de mediación y arbitraje.

Un ejemplo exitoso de ODR en América Latina lo ofrece el Brasil con su plataforma consumidor.gov.br, que es un servicio público gratuito, que permite la comunicación directa entre consumidores y proveedores. El servicio es monitoreado por la Secretaría Nacional del Consumidor, la Fundación Procons, defensores públicos, fiscales públicos, organismos reguladores, entre otros y también por la sociedad. Desde su entrada en funcionamiento en junio de 2014, ha permitido el registro de 2,5 millones de reclamos con una base de 1,8 millones de usuarios registrados y más de 600 empresas adheridas. Reporta una solución del 80 % de los reclamos registrados por parte de las empresas en un plazo promedio de 6,5 días (2019). En 2019, las actividades más reclamadas a través de la herramienta fueron las de telecomunicaciones (con un índice de solución del 90,6 %), bancos y financieras (78,7 %) y comercio electrónico (72,5 %).

Este tipo de herramientas brinda al Estado información esencial para la elaboración y ejecución de políticas públicas de protección al consumidor y fomenta la competitividad en el mercado, mejorando la calidad de los productos, servicios y atención al cliente. A nivel operativo, los registros que realizan los consumidores generan una base de datos pública, que brinda a la sociedad información relevante sobre empresas, temas y problemáticas demandadas en la plataforma. Dicha información alimenta indicadores que se divulgan en el sitio web, además de estar a disposición de cualquier interesado, independientemente de su solicitud, en un formato abierto, de acuerdo con las pautas de acceso a la información y transparencia activa.

En general, los sistemas de arreglo de controversias de consumo suelen incluir también la mediación y el arbitraje. En Chile el arbitraje está reservado al ámbito financiero, mediante el denominado Sello SERNAC, que goza de regulación y desarrollo⁹⁵.

⁹³ TD/B/C.I./CPLP/11.

⁹⁴ A/CN.9/WG.III/XXXII/CRP.3.

⁹⁵ El Sello SERNAC es una herramienta de política pública, establecida en la Ley 20555 que reformó la Ley 19496, comúnmente referida como “Ley SERNAC Financiero”. El Sello es una certificación o distintivo que el SERNAC deberá otorgar a los contratos de adhesión de bancos e instituciones financieras, establecimientos comerciales, compañías de seguros, cajas de compensación,

Se recomienda regular el arbitraje y la mediación de forma plena para todos los sectores de consumo, lo que permitiría sumar mecanismos alternativos de resolución de conflictos de forma más eficiente y económica.

España y Portugal tienen buenos ejemplos de legislación y práctica arbitral en materia de consumo. En el caso español, hay una certificación de adhesión al Sistema Arbitral del Consumo que puede ser semejante a un sello de calidad para los proveedores. Así, la Junta Arbitral del Consumo de Andalucía realizó, en 2018, 1.821 arbitrajes de consumo, en un tiempo promedio de tres meses⁹⁶. En Portugal, el Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto ya ha resuelto más de 4.000 arbitrajes, en un tiempo medio de 23 días⁹⁷. Por su parte, Francia, permitió más recientemente (por la Ley J21 de modernización de la Justicia de 2016) el uso de mediación y arbitraje en materia de consumo⁹⁸. En América del Sur, la Argentina tiene una experiencia reciente⁹⁹ y el Brasil estudia la posibilidad de incluir la mediación y el arbitraje en su

plataforma consumidor.gov.br¹⁰⁰. Los organismos internacionales interesados en las políticas de protección del consumidor recomiendan la expansión de la utilización de métodos amigables y desarrollo de plataformas en línea. Este es el caso de la OCDE, cuya Recomendación de protección del consumidor en el comercio electrónico, apunta sin ambages hacia los medios alternativos de solución de controversias¹⁰¹.

En 2018, la UNCTAD identificó los criterios de calidad con los cuales evaluar y regular los medios de solución de controversias y de compensación para el consumidor, lo que puede servir para inspirar la práctica chilena¹⁰². Tal como se apunta es importante garantizar una vigilancia adecuada de las prácticas de mercado en el arreglo alternativo de controversias. Para ello es común exigir que las entidades encargadas del sistema alternativo de arreglo de controversias publiquen informes anuales de sus actividades, que son de especial interés para los encargados de la formulación de políticas y los agentes de aplicación al elaborar políticas de protección del consumidor o supervisar las prácticas comerciales.

cooperativas de ahorro y crédito y otros proveedores de servicios crediticios, de seguros y en general, de cualquier producto financiero, cuando dichas entidades lo soliciten y demuestren cumplir con ciertas condiciones previstas en ley. El Sello SERNAC se ideó como una manera de certificar el cumplimiento de la ley en la redacción de los respectivos contratos, esto es como una acción preventiva considerada como el mejor resguardo contra las cláusulas abusivas. En el contexto del Sello SERNAC, los **mediadores y árbitros financieros** son los profesionales llamados a conocer los conflictos entre un consumidor y una institución financiera que cuente con Sello SERNAC cuando el consumidor no se conforme con lo resuelto por el servicio de atención al cliente.

⁹⁶ Memoria de Actividades de la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía, 2019, disponible en https://www.consumoresponde.es/sites/default/files/articulos/Memoria%20de%20Actividades%20JACA%202019_0.pdf.

⁹⁷ Estatísticas: maio de 1995 a dezembro de 2018, disponible en <https://www.cicap.pt/cicap/estatisticas/>.

⁹⁸ Vuchot, Alexandre, Marion Barbier, Djazia Tiourtite y Benjamin Znaty, *Médiation obligatoire des litiges de consommation: mode d'emploi*, 2016, disponible en <https://www.twobirds.com/fr/news/articles/2016/france/mediation-obligatoire-des-litiges-de-consommation-mode-d-emploi>; véase también Moreaux, Anne, « J21: l'arbitrage enfin ouvert aux consommateurs », *Affiches parisiennes*, noviembre de 2016, disponible en <https://www.affiches-parisiennes.com/j21-l-arbitrage-enfin-ouvert-aux-consommateurs-6750.html>.

⁹⁹ <https://www.argentina.gob.ar/produccion/consumidor/sistema-nacional-de-arbitraje-de-consumo>.

E. PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

Los programas de cumplimiento voluntario (*compliance*) son un importante desarrollo con miras a incentivar el pleno respeto de las normas de consumo a través de la posibilidad de que los proveedores presenten al SERNAC sus planes. En efecto, la Ley 21181 que modificó la Ley 19496 consagró por primera vez los planes de cumplimiento para la protección a los derechos de los consumidores como herramientas de prevención de infracciones, los que deberán contener, al menos, los elementos establecidos en el artículo 19 del Reglamento que establece el procedimiento voluntario para la protección del interés colectivo

¹⁰⁰ Casado Filho, **Napoleão**, João Victor Porto Jarske y Daniel Mendes Bioza, "As virtudes da arbitragem nas relações de consumo", *Consultor Jurídico*, febrero de 2021, disponible en https://www.conjur.com.br/2021-fev-11/opinio-virtudes-arbitragem-relacoes-consumo#_ftn4.

¹⁰¹ OCDE, Protección del consumidor en el comercio electrónico, 2016, disponible en <https://www.oecd.org/digital/consumer/proteccion-al-consumidor-en-el-comercio-electronico.pdf>.

¹⁰² TD/B/C.I/CPLP/11.

o difuso de los consumidores¹⁰³, aprobado por el Decreto 56 de 2019.

El plan de cumplimiento prescrito en el artículo 24, inciso 4°, letra c), de la Ley 19496, permite a la empresa analizar y evaluar los riesgos de infracción a la normativa de consumo, con el fin de establecer medidas de prevención, detección y, si procediere, corrección de aquellas situaciones riesgosas detectadas. Los planes preventivos, por su naturaleza, buscan integrarse en todas las actividades y procesos de la organización, proyectándose en el tiempo a través de la evaluación y la mejora continua. Esta herramienta adecuadamente desarrollada, puede constituirse en un importante mecanismo de prevención de conflictos.

El plan de cumplimiento preventivo establecido en la Ley sobre protección de los derechos de los consumidores, deberá ser presentado por los proveedores al SERNAC, quien estará a cargo de su aprobación a través de un procedimiento detallado y reglado a fin de garantizar la imparcialidad y transparencia del mismo, así como también la eficiencia y eficacia de la propuesta de plan, incluso antes de que acaezca la infracción. Es necesario destacar que la aprobación de un plan no implica una renuncia anticipada del SERNAC al ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y de protección en caso de presentarse infracciones posteriores a su aprobación, pero permite la configuración de una atenuante de responsabilidad de acuerdo con lo dispuesto por la norma anteriormente citada.

¹⁰³ "Artículo 19.- Planes de Cumplimiento. La resolución de término favorable que establezca el acuerdo podrá contemplar la presentación por parte del proveedor de un plan de cumplimiento, el que deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

a. La designación de un oficial de cumplimiento, el que deberá servir de contacto con el Servicio Nacional del Consumidor. b. La identificación de acciones o medidas correctivas o preventivas, y un plan de implementación de las mismas. c. Los plazos para su implementación. d. Un protocolo destinado a evitar los riesgos de incumplimiento, incluyendo mecanismos de detección y reporte de incumplimientos a las normas de protección al consumidor. e. Mecanismos internos para la capacitación del personal. El plan de cumplimiento propuesto debe contar con la aprobación del directorio o del órgano de administración del proveedor que corresponda. El Servicio, ejerciendo su facultad interpretativa de las normas sobre protección de los consumidores, podrá dictar una o más circulares interpretativas acerca del sentido y alcance de los planes de cumplimiento y será publicada en su página web."

Por su parte, durante la negociación que tiene lugar en los procedimientos voluntarios colectivos, según prescribe el artículo 54 P, inciso 3°, de la Ley 19496, se puede acordar la presentación de un plan de cumplimiento que contendrá como mínimo la designación de un oficial de cumplimiento, la identificación de acciones o medidas correctivas o preventivas, los plazos para su implementación y un protocolo destinado a evitar los riesgos de incumplimiento.

Dada la reciente entrada en vigor de la regulación sobre los planes de cumplimiento voluntario es difícil poder emitir un juicio de valor, salvo señalar que se inscribe en la vanguardia internacional de buscar el compromiso de las empresas para con las buenas prácticas en materia de protección del consumidor y que se debe buscar el concurso de las empresas que operan en mercados estratégicos desde el punto de vista de la protección del consumidor, como son los mercados masivos, asimétricos o riesgosos.

F. PRIORIZACIÓN DE MECANISMOS DE PROTECCIÓN

Teniendo en cuenta el gran número de mercados e industrias en los cuales el SERNAC tiene atribuciones para investigar; la creciente cantidad de reclamos que recibe por parte de los consumidores que se han sentido perjudicados por el actuar de algún proveedor; la gran cantidad de proveedores existentes, y los recursos finitos de que dispone, el SERNAC ha debido priorizar sus acciones con el fin de obtener mejores resultados considerando el potencial efecto disuasivo que tenga en los mercados. Todo ello, con atención a la Guía de políticas de consumo de la OCDE¹⁰⁴.

Así, el SERNAC ha generado una estrategia con el fin de desarrollar y difundir principios orientadores en la selección de casos y el uso discrecional de las herramientas de protección al consumidor cuya finalidad es recopilar los distintos criterios que permiten al SERNAC definir aquellos sectores en los que prioriza su intervención para un adecuado cumplimiento de su función pública, esto es, la

¹⁰⁴ OCDE, *Consumer Policy Toolkit*, París, OECD Publishing, 2010, disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264079663-en>.

protección de los derechos de los consumidores, así como para una futura interpretación administrativa de las herramientas de protección en orden a determinar el mejor sentido, alcance y esfera de protección de cada una de ellas.

Conforme a estos principios orientadores para una selección de casos, se procura que el actuar institucional se dirija de manera prioritaria a evitar o perseguir conductas que, de manera potencial, puedan causar un mayor detrimento al consumidor, en vistas a incrementar el bienestar social de los consumidores.

Como resultado de este análisis, y sin ser taxativos, el SERNAC agrupa sus criterios en tres grandes categorías: mercados especialmente sensibles; gravedad de la conducta y fortaleza del caso.

a) Mercados especialmente sensibles. Existen tantas clases de mercados como bienes o servicios que se ofrezcan; sus diferencias no solo radican en la clase de bien o servicio ofrecido, sino además en los consumidores y proveedores involucrados y la clase de contratos celebrados. Esto causa que se dé una mayor probabilidad de incumplimiento de proveedores de determinados mercados, por ejemplo, el de los medicamentos, lo que puede derivar incluso en la muerte de los consumidores.

Por lo anterior, en el marco del proceso de priorización, el SERNAC determina la sensibilidad del mercado en función de los reclamos recibidos y aquellos mercados especialmente regulados, como el financiero, el de servicios básicos y el de telecomunicaciones.

b) Gravedad de la conducta. La importancia que debe atribuir el SERNAC a los casos que estudia varía según la gravedad de la conducta del proveedor, para lo cual distingue entre dos tipos de criterios:

→ *Criterio normativo.* Referido a la calificación jurídica que hace la Ley 19496 a la conducta atribuible al proveedor y que causa daño a los consumidores. El SERNAC establece cuatro subcriterios:

- Universo de consumidores afectados;
- Multas, cuya cuantía es mayor conforme sea mayor la gravedad de la infracción;

- Infracciones ocultas o alto nivel técnico, puesto que hay infracciones que son más complejas de advertir, cuantificar o probar y por lo tanto requieren una mayor atención del servicio;
- Infracciones sensibles, puesto que algunas conductas presentan más reclamos ante el SERNAC, de modo que son consideradas como más graves, entre los que se cuentan problemas relacionados con la ejecución contractual, garantías y cobros improcedentes.

→ *Criterio fáctico.* El artículo 24 de la Ley 19496 incluye circunstancias de hecho que pueden causar que una determinada conducta del proveedor sea más gravosa para los consumidores, para lo cual se distingue:

- Agravantes, entendidas como circunstancias que aumentan la responsabilidad del proveedor infractor, por ende, la multa. La Ley 19496 contiene cuatro subcriterios: reincidencia, daño patrimonial grave a los consumidores, daño a la integridad física o psíquica, o dignidad de los consumidores, y seguridad de los consumidores
- Otros criterios, tales como la asimetría de información (son especialmente vulnerables los menores de edad, adultos mayores, o personas con discapacidad cognitiva, entre otros); la duración de la conducta (mientras más duradera en el tiempo sea la conducta, mayor será el daño a los consumidores, de modo que se podría considerar un agravante), y capacidad económica del proveedor.

c) Fortaleza del caso. Este criterio se relaciona con la complejidad técnica del caso, la posibilidad de obtener un resultado favorable y el costo que tiene para el Servicio, considerando:

- Recursos: los recursos de información y económicos con los que se cuenta;
- Estrategia del caso: si hay posibilidad de coordinación con otras entidades estatales o existe algún regulador sectorial y si se cuenta con las pruebas suficientes;

- Espacio a la discrecionalidad: según se haya ganado juicios emblemáticos antes y los efectos positivos que se pudieran generar en el mercado.

Los mecanismos de selección de casos se implementan a través de dos comités, el de vigilancia y el consultivo de casos colectivos, integrados por el segundo nivel jerárquico del Servicio. Mientras que el primer comité está enfocado en la detección de posibles casos que revistan infracción de la norma de consumo, el segundo está orientado a la determinación del mecanismo colectivo de protección aplicable a la investigación en concreto y su posterior desarrollo.

Varios países publican sus estrategias de priorización a fin de proporcionar previsibilidad y seguridad jurídica a los operadores del mercado. Irlanda¹⁰⁵, por ejemplo, utiliza los criterios de nivel de daño económico o físico, impacto probable sobre la acción de la agencia, importancia estratégica y riesgos, recursos y costos. El Reino Unido¹⁰⁶ consigna sus criterios según impacto, importancia estratégica, riesgos y recursos. Australia no solo determina los criterios de priorización sino que también publica anualmente los mercados o conductas que se van a priorizar¹⁰⁷. Por su parte, Francia determina el objetivo último de la priorización en su programa nacional de investigaciones anuales, como por ejemplo en 2021 fue contribuir a la transición ecológica en beneficio de los consumidores, identificar los riesgos emergentes, acompañar el desarrollo de nuevos modelos económicos, preservar la confianza de los consumidores, asegurar una presencia reforzada en sectores económicos estratégicos para los consumidores vulnerables y contribuir a la eficacia de la economía¹⁰⁸.

Es posible observar un alto nivel técnico que rige la priorización de acciones por parte del SERNAC que logra recoger el espíritu de las recomendaciones de la OCDE sobre el diseño de políticas de protección

del consumidor y que se desarrolla en virtud de una serie de criterios sólidos que brindan predictibilidad, lineamientos claros y réplica inmediata por parte de todo el Servicio y, de ser el caso, de otras entidades vinculadas a la materia.

Ello lleva a recomendar la publicación y difusión de los criterios objetivos en que se define la priorización para promover prácticas que eviten mayor detrimento a los consumidores, persiguiendo su indemnidad y velando por una efectiva protección de sus derechos, además de proveer transparencia en las decisiones y un eficiente uso de las herramientas de protección.

G. COMERCIO ELECTRÓNICO

El crecimiento del comercio electrónico, acelerado en el período de pandemia sacó a relucir nuevamente la necesidad de los países de contar con un marco regulatorio que fomente la confianza en las transacciones electrónicas, brindando a los consumidores una protección transparente y eficaz, equivalente a la que se les otorga en las formas tradicionales en que se desarrolla el comercio.

Dentro de este contexto, es de destacar que las Directrices de las Naciones Unidas, plenamente aplicables tanto al comercio electrónico como al comercio tradicional, contienen recomendaciones expresas para la protección del consumidor en el marco de la economía digital¹⁰⁹. Las Directrices emplazan a los Estados a fomentar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico mediante la formulación constante de políticas de protección del consumidor transparentes y eficaces que garanticen un grado de protección que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio. Asimismo, invita a los Estados a examinar las políticas de protección del consumidor en vigor, con el fin de dar cabida a las características especiales del comercio electrónico. Para ello es necesario tener presente, además, las recomendaciones emanadas de la OCDE, como aquella sobre protección al consumidor en el comercio electrónico de 2016¹¹⁰ y aquella sobre cooperación transfronteriza para

¹⁰⁵ <https://www.cccpc.ie/business/about/decide-take-action/>.

¹⁰⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/885956/prioritisation_principles_accessible_v.pdf.

¹⁰⁷ Australian Competition and Consumer Commission (2021), 2021 Compliance and Enforcement Policy and Priorities, disponible en https://www.accc.gov.au/system/files/Compliance%20and%20Enforcement%20Policy%20and%20Priorities%202021_0.pdf.

¹⁰⁸ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (2020), Programme national d'enquêtes.

¹⁰⁹ Capítulo V (Directrices), sección I (Comercio electrónico).

¹¹⁰ OCDE, *Consumer Protection in E-commerce. OECD Recommendation*, 2016, disponible en <https://www.oecd.org/sti/consumer/ECommerce-Recommendation-2016.pdf>.

dar cumplimiento a la legislación sobre correo no deseado (*spam*)¹¹¹.

De acuerdo con el índice de comercio electrónico de empresa a consumidor de la UNCTAD del año 2020¹¹², que mide la disposición de los países para el comercio electrónico según los indicadores de bancarización y uso de Internet, Chile se ubica en el puesto 59 de un total de 152 países, liderando la región de América Latina y el Caribe, lo cual confirma la necesidad de una regulación en el más breve plazo.

En atención a lo anteriormente mencionado, el SERNAC ha adoptado diversas medidas tendientes a complementar la regulación en lo referente al comercio electrónico. Así, el 6 de abril de 2020 se aprobó una circular interpretativa¹¹³ que complementa aquella elaborada en 2019 referente a buenas prácticas en comercio electrónico¹¹⁴, centrándose en la especial situación generada por la pandemia.

Asimismo, durante 2020, el SERNAC trabajó, en conjunto con el Ministerio de Economía, en un reglamento de comercio electrónico, el cual se encuentra pendiente de firma por parte del Presidente de la República, que trata ciertos aspectos relevantes en el proceso de contratación de servicios y adquisición de productos en el marco del comercio electrónico, otorgando a los consumidores una protección equivalente a la contratación presencial o semipresencial. En lo que se refiere a su ámbito de aplicación, el reglamento establece que será aplicable no solo a proveedores y anunciantes que ofrezcan bienes o servicios en sitios de Internet u otras plataformas digitales a cambio de un precio o tarifa, sino también a los propietarios de dichas plataformas en caso de no pertenecer a proveedores o anunciantes.

Se recomienda que el reglamento plasme prácticas internacionales cónsonas con los estándares de

la UNCTAD y de la OCDE en materia de comercio electrónico, como las que a continuación se señalan:

- a) Velar por la implementación de medidas de seguridad que sean proporcionales a los riesgos relacionados con los pagos, incluyendo los que derivan del acceso o el uso no autorizado de datos personales, el fraude y el robo de identidad;
- b) Asegurar que resulta claro e inequívoco el punto en el que se pide a los consumidores que confirmen una transacción, después de cuánto tiempo se debe el pago o de otra forma están obligados contractualmente, así como los pasos necesarios para llevar a cabo la transacción, especialmente para los nuevos mecanismos de pago;
- c) Asegurar la plena eficacia de las provisiones existentes sobre publicidad de nuevas prácticas en medios digitales, como son el precio personalizado, el precio por goteo o los avales de influenciadores, de tal manera que se respeten los intereses de los consumidores y que las empresas actúen de acuerdo con prácticas equitativas en el ejercicio de sus actividades publicitarias y de mercadotecnia;
- d) Asegurar regímenes satisfactorios de responsabilidad de los intermediarios digitales, de manera que los intermediarios que proveen un mero servicio de presentación de catálogos, productos y servicios asuman un nivel de responsabilidad menor que aquellos que aporten un valor añadido a la prestación subyacente y ejerzan un control efectivo sobre la misma;
- e) Asegurar la eficacia de la aplicación de la ley a proveedores (incluyendo intermediarios digitales) que no tengan presencia física en el país;
- f) Profundizar la cooperación internacional transfronteriza en la aplicación de la Ley de protección del consumidor.

Asimismo, se recomienda incluir en dicho reglamento normas relativas a:

- a) El consentimiento;
- b) El derecho/deber de información en línea (respecto del proveedor; los bienes

¹¹¹ OCDE, *OECD Recommendation on Cross-Border Co-operation in the Enforcement of Laws against Spam*, 2006, disponible en <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdrecommendationoncross-borderco-operationintheenforcementoflawsagainstspam.htm>.

¹¹² UNCTAD *B2C E-commerce Index 2020. Spotlight on Latin America and the Caribbean*, disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d17_en.pdf.

¹¹³ Circular interpretativa sobre contratación a distancia durante la pandemia provocada por COVID-19.

¹¹⁴ Circular interpretativa sobre buenas prácticas en comercio electrónico. Resolución exenta 0184, de fecha 21 de marzo de 2019.

y/o servicios ofrecidos; el proceso de contratación en sí mismo; las existencias y disponibilidad de los productos y servicios; la fecha de despacho y entrega; el derecho de retracto; el soporte de contacto, la disponibilidad de contratos de adhesión y contratos de adhesión de tracto sucesivo y la información en materia financiera);

- c) El proceso de confirmación de la transacción;
- d) La integración publicitaria, la publicidad y las prácticas comerciales.

Finalmente, es necesario tener presente que no obstante los esfuerzos del SERNAC tendientes a mejorar la protección de los consumidores en el comercio electrónico, la acción preventiva y fiscalizadora respecto de dicho comercio será más efectiva en la medida que se fomente y fortalezca el rol del SERNAC, impulsando la cooperación internacional en relación con los mercados digitales, atendido el hecho que, hoy más que antes, dichas plataformas operan de manera global.

H. SÍNTESIS

Los instrumentos de política pública de protección del consumidor en Chile forman un conjunto coherente y eficaz. Ello se articula a través de los mecanismos de información para la toma de decisiones por parte de los consumidores, el establecimiento de infraestructuras adecuadas que permitan formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor, la fiscalización, la solución de controversias y compensaciones para los consumidores, los programas de cumplimiento voluntario, la priorización de mecanismos de protección y el comercio electrónico.

En síntesis, se puede afirmar que el nivel de perfeccionamiento de Chile de estos instrumentos es muy notable, si bien puede seguir profundizando los medios alternativos de solución de controversias, como pueden ser la mediación, el arbitraje, la solución de controversias en línea, y también otorgar a la protección del consumidor en el comercio electrónico la relevancia que está cobrando en las relaciones de consumo actuales, siendo necesaria la aprobación un marco reglamentario adecuado, como el que se encuentra en discusión.

IV. MARCO INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN CHILE

La protección del consumidor como política transversal requiere para su consecución el concurso de una multiplicidad de instituciones, tanto públicas como privadas. Este capítulo se centra en el análisis del SERNAC y su actividad como entidad encargada de la protección de los consumidores chilenos, así como los mecanismos de su relacionamiento para con otras instituciones públicas, proveedores, sociedad civil y contrapartes internacionales. El presente capítulo también consigna los espacios existentes para la coordinación interinstitucional, en particular en relación a los servicios financieros y a la seguridad de productos.

A. SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR

El SERNAC, conforme al artículo 57 de la Ley 19496, es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El SERNAC tiene como misión informar, educar y proteger a los consumidores, promoviendo el cumplimiento de la normativa vigente, mediante la vigilancia y fiscalización de los mercados, en un marco técnico de eficacia y eficiencia de la acción institucional, potenciando el equilibrio y transparencia en las relaciones de consumo, a través de un SERNAC moderno y ágil al servicio de las personas.

El SERNAC está sujeto a la supervigilancia administrativa del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. No obstante, cuenta con independencia y autonomía, lo que se ve reflejado, entre otras disposiciones legales, en el proceso de remoción reglado para el jefe del Servicio. Se desconcentra en direcciones regionales y está afecto al Sistema de Alta Dirección Pública establecido en la Ley 19882, en lo que se refiere a la jefatura superior del Servicio y su segundo nivel jerárquico.

El Servicio es el continuador legal de otros organismos: la primera institución creada en Chile para enfrentar materias de consumo fue el Comisariato General de Subsistencia y Precios, instaurado en 1932 con el objetivo de tomar medidas para evitar el monopolio, resolver reclamos y fijar normas de calidad, entre

otras atribuciones. Luego, en 1953, se crea la Superintendencia de Abastecimiento y Precios, que fue sustituida a su vez en 1960 por la Dirección de Industria y Comercio. Esta Dirección dependía del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, y estaba centrada en la fiscalización, fijaba precios, recibía denuncias de los consumidores, comprobada su veracidad y, si era procedente, sancionaba al infractor. Sin embargo, en los años setenta y con la instauración en el país de una economía de libre mercado, la Dirección de Industria y Comercio pierde sus facultades de fiscalizadora y fijadora de precios.

En 1990, la Dirección de Industria y Comercio es reemplazada con la creación del SERNAC, que tuvo como principal desafío impulsar un sistema institucional para trabajar en materia de orientación jurídica, fomentar la educación para el consumo y la elaboración del primer marco jurídico para garantizar los derechos básicos de los consumidores, proceso que terminó con la promulgación, en 1997, de la Ley 19496 de protección de los derechos de los consumidores.

Los objetivos estratégicos institucionales¹¹⁵ del SERNAC para el período 2019-2022 se enfocan en:

- Fortalecer la protección de los derechos de los consumidores mediante acciones que permitan compensar a los afectados, sancionar, modificar conductas, transparentar prácticas y establecer relaciones de consumo justas que vayan en directo beneficio de las personas;
- Disminuir las asimetrías de información mediante la difusión de estudios, investigaciones e instrumentos en materia de consumo, que promuevan relaciones de consumo equilibradas entre los consumidores y las empresas, y mercados más transparentes;
- Promover el consumo responsable y sostenible mediante el desarrollo de acciones de educación efectivas y el fortalecimiento de habilidades de alfabetización financiera,

¹¹⁵ Ficha de Definiciones Estratégicas Año 2019-2022 (Formulario A1) del SERNAC, disponible en http://www.dipres.cl/597/articles-203404_doc_pdf.pdf.

que permitan disminuir las brechas de conocimiento y promover competencias en materia de consumo;

- Garantizar el cumplimiento de la normativa de protección de los derechos de los consumidores a través de actividades de fiscalización continuas, efectivas y eficaces, que apunten a detectar, prevenir, disuadir y corregir conductas infractoras, orientadas al mejoramiento de los niveles de cumplimiento de la legislación en materia de consumo;
- Promover y facilitar el cumplimiento de la normativa de protección de los derechos de los consumidores, a través de una orientación clara y oportuna de su interpretación, que permita generar certeza jurídica a los diferentes actores del mercado;
- Fortalecer la gestión interna de la institución, a través de la mejora de los procesos, la optimización y eficiencia en el uso de recursos organizacionales con el fin de prestar un servicio de calidad a todos los usuarios del SERNAC.

Asimismo, para la consecución de lo anterior, sus productos estratégicos están diseñados en torno a: a) protección, asesoría jurídica y orientación; b) información de mercado y consumo; c) educación para el consumo; d) fiscalización en materias de protección de los derechos del consumidor; e) interpretación administrativa materias de protección de los derechos del consumidor, y f) iniciativas de apoyo para la participación ciudadana.

Según datos reportados a la UNCTAD, el SERNAC cuenta con un presupuesto anual aproximado de 19 millones de dólares y un total de 354 empleados. El presupuesto institucional promedio entre 2017 y 2019 se mantuvo en 18,1 millones de dólares, por debajo de otros países de la región como Colombia, con 63 millones de dólares, y México, con 56,8 millones de dólares. También se encuentra muy por debajo de otros países miembros de la OCDE como Australia, con 200 millones de dólares; Francia, con 276 millones de dólares, y el Reino Unido con 87 millones de dólares¹¹⁶. Cabe destacar que el gasto per cápita en materia de protección al consumidor

(ponderando el presupuesto de la agencia con el número de habitantes) en Chile es de 1 dólar, monto menor comparado con Colombia (1,2 dólares), el Reino Unido (1,3 dólares), Francia (4,1 dólares), y Australia (7,8 dólares)¹¹⁷.

En relación con este presupuesto, es posible distinguir que, conforme a la organización no gubernamental Observatorio Fiscal, el SERNAC se encontraría dentro del 7 % de instituciones públicas más transparentes en su gasto, asociado al indicador de competencia en sus licitaciones públicas¹¹⁸.

Respecto de la cantidad y naturaleza de las empresas sujetas a fiscalización, el SERNAC cuenta con un total de 35.860 proveedores registrados, además de las empresas que se crean día a día, o que pueden estar a la fecha sin registrarse en las bases de datos del Servicio. Sin embargo, durante 2020, la cobertura de su fiscalización alcanzó a un 1,8% del total (656 empresas de las referidas 35.860), a pesar de haber aumentado al doble su nivel de actividad de fiscalización respecto de 2019, dando cuenta de que, aun con los más efectivos ejercicios de priorización, se requiere aumentar los recursos del Servicio a fin de expandir la cobertura de la labor de fiscalización, de acuerdo con la directriz 15 de las Directrices de las Naciones Unidas que establece que los Estados Miembros deben esforzarse por que los organismos de protección de los consumidores dispongan de los recursos humanos y financieros necesarios para promover el cumplimiento efectivo y para obtener o facilitar compensaciones para los consumidores en los casos pertinentes.

A nivel comparado con otras agencias públicas con facultades de fiscalización, estas cuentan con el doble o el triple de la dotación del SERNAC para una cantidad de sujetos fiscalizados mucho menor. Chile utiliza más de 3.000 funcionarios y 250.000 millones de pesos en la supervisión de actividades o mercados regulados a través agencias sectoriales, distintas al SERNAC, pero que, en conjunto, abarcan solo una parte de los mercados fiscalizados por el Servicio. Como referencia, el Servicio de Impuestos Internos,

¹¹⁶ *World Consumer Protection Map*, disponible en <https://unctadwcpm.org/answers.html>.

¹¹⁷ Banco Mundial, disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>.

¹¹⁸ En la sección de indicadores por institución, para el indicador de competencia, el SERNAC se ubica dentro de los primeros 60 puestos de un total de 903 instituciones, con un índice de 54,5 % para ese factor, https://redflags.observatoriofiscal.cl/Instituciones?orden=4&filtro=&Anio=2020&FK_Cat2=1.

Ilustración 20. Chile: Entidades relacionadas con la protección del consumidor, dotación y presupuesto anual

Entidad	Ministerio	Dotación 2019 ¹	Presupuesto (miles de pesos) ²
Superintendencia de Servicios Sanitarios	Obras Públicas	204	10.709.035
Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Energía	386	14.494.813
Superintendencia de Seguridad Social	Trabajo y Previsión Social	326	14.825.195
Superintendencia de Salud	Salud	336	14.855.910
Superintendencia de Educación	Educación	909	32.584.814
Subsecretaría de Telecomunicaciones	Transporte y Telecomunicaciones	314	65.964.847
Comisión para el Mercado Financiero	Hacienda	652	97.038.116
Total		3.127	250.472.730

¹ Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-190248.html>.

² Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15149-25190.html>.
Fuente: SERNAC.

que tiene un universo de empresas fiscalizables similar al del SERNAC, cuenta con una dotación aproximada de 5.000 funcionarios y 198.000 millones de pesos de presupuesto.

En este contexto, resulta relevante un mayor fortalecimiento presupuestal del SERNAC a fin de aumentar su ámbito de fiscalización, permitiendo la realización de más acciones preventivas, focalizando la distribución de sus recursos en los consumidores vulnerables, y el desarrollo de acciones de conocimiento y perfilamiento de sus necesidades, por ejemplo, a través de la expansión de las funciones actuales de la unidad de economía del comportamiento.

A partir de mediciones sobre la cobertura del SERNAC, se puede apreciar que, si bien mantiene un sólido posicionamiento (en el ámbito urbano, siete de cada diez consumidores reconoce al SERNAC como la entidad encargada de proteger al consumidor), este es menor en los segmentos socioeconómicos más bajos y cerca de la mitad de los consumidores percibe que no es una entidad de fácil acceso (47,5 %). Asimismo, en la percepción de los consumidores está más posicionado su rol reactivo que el proactivo en lo que se refiere a la educación y promoción permanente de derechos y deberes de los consumidores¹¹⁹. Este fortalecimiento también permitiría atender en mayor grado a los consumidores de las zonas rurales (donde

se ubica cerca del 12,2 % de la población) y en especial en regiones como Ñuble, La Araucanía, Los Ríos, Maule, Los Lagos y Libertador General Bernardo O'Higgins en los que la población rural representa más de la cuarta parte de su población, conforme al censo de 2017.

Dicho escenario podría mejorarse con un incremento de los recursos públicos destinados al SERNAC con miras a fortalecer su alcance territorial y la mayor capacidad de llegar a consumidores especialmente vulnerables.

B. RELACIONAMIENTO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

El éxito de la política de protección del consumidor depende del concurso de una multiplicidad de partes interesadas. Esta sección se centra en las iniciativas que tienen por objeto el relacionamiento institucional entre entes públicos, así como las que abordan la relación con los proveedores y con la sociedad civil.

1. Relacionamiento institucional

El SERNAC está desarrollando una estrategia orientada a fortalecer el relacionamiento institucional, entendido como el conjunto de actividades y comunicaciones que establece con su entorno y

¹¹⁹ SERNAC. Informe Final de Radiografía del Consumidor, 2019.

sus diferentes actores a través de diversas formas y mecanismos. Adicionalmente, se lleva adelante una estrategia de vinculación con el fin de identificar y promover buenas prácticas, identificar espacios de influencia y desarrollar iniciativas que contribuyan a una cultura de consumo responsable. El plan de trabajo contempla las siguientes actividades en ejecución:

- ✓ Mapeo y evaluación del relacionamiento institucional que el SERNAC realiza con su entorno;
- ✓ Diseño del modelo y política de relacionamiento institucional;
- ✓ Diagnóstico de percepción de los actores clave con los que se relaciona el SERNAC;
- ✓ Levantamiento de espacios e identificación de actores de influencia;
- ✓ Generación de nuevas instancias de relacionamiento y vinculación con actores clave;
- ✓ Diseño de iniciativas y productos comunicacionales dirigidos a actores clave.

De las entrevistas realizadas para la elaboración de este informe, se desprende la necesidad de fortalecer la presencia territorial a nivel nacional a través de la coordinación que se mantiene con las municipalidades mediante un proceso de mejora continua y capacitación de los funcionarios municipales involucrados en la protección del consumidor bajo el liderazgo del SERNAC.

2. Relacionamiento con los proveedores

El relacionamiento con los proveedores está enmarcado dentro de la visión del SERNAC en cuanto institución capaz de trabajar con los distintos actores del mercado para disminuir las asimetrías que afectan al consumidor. Este relacionamiento se encuentra plasmado en la circular interpretativa para el relacionamiento institucional con empresas y actores clave¹²⁰, que está alineada con las recomendaciones contenidas en las Directrices de las Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y la Norma ISO 26000

sobre responsabilidad social, de la Organización Internacional de Normalización (ISO).

El SERNAC interpreta que el relacionamiento con los proveedores se tiene que dar en los siguientes ámbitos:

- **Cumplimiento de los derechos de los consumidores.** Dispuestos en la Ley 19496 y en toda la normativa de protección de los derechos de los consumidores;
- **Comunicaciones, mercadeo, publicidad e información objetiva e imparcial.** Bajo los principios de legalidad; respeto a la dignidad de las personas; veracidad; integración publicitaria; disponibilidad y acceso a la información; autenticidad; autosuficiencia y sociabilidad;
- **Calidad y seguridad de productos y servicios.** Puesto que las empresas responsables y con buenas prácticas son aquellas que, además de cumplir con las obligaciones legales de corrección de productos riesgosos, poseen una orientación preventiva, anticipándose a los conflictos y procedimientos colectivos de protección, así como también con relación a aportar información requerida que dé cuenta de los cumplimientos técnicos que respalden la calidad y seguridad de sus productos en el contexto de estudios y reportes en la materia, y otras mesas de trabajo tendientes a generar mejoras en la regulación nacional y prácticas de la industria;
- **Educación e información sostenible.** Toda vez que las empresas deben asumir el rol que les cabe en el modelamiento de la cultura de consumo y los impactos ambientales, sociales y económicos. En este sentido, el SERNAC fomenta que las empresas cuenten con una cultura a favor del consumo sostenible basada en información clara y oportuna;
- **Servicios de atención a los consumidores, resolución de reclamos y controversias.** Siendo primordial la implementación por parte de los proveedores de eficientes mecanismos posventa en caso de controversias con el consumidor, para así evitar la necesidad de intervención a través de instancias

¹²⁰ https://www.sernac.cl/portal/618/articles-57940_archivo_01.pdf.

administrativas o judiciales por parte del Estado;

- **Productos y servicios financieros.** El SERNAC es la autoridad administrativa a cargo de la fiscalización de las normas sobre protección del consumidor financiero en Chile. En consecuencia, le corresponde monitorear el cumplimiento de la normativa en consumo financiero. Adicionalmente, y considerando la complejidad de los servicios financieros, el SERNAC también trabaja en la generación y rediseño de instrumentos de información a los consumidores financieros --tales como los estados de cuenta financieros--, a través de estudios y propuestas de mejora regulatoria basadas en los insumos de la economía del comportamiento y la realización de experimentos conducidos en asociación con destacados académicos;
- **Protección y privacidad de los datos de los consumidores.** El SERNAC promueve el cumplimiento de la Ley 19628 sobre protección de los datos personales, en las relaciones de consumo. En el ejercicio de sus distintas competencias, en especial, la fiscalización de la información del tratamiento de datos personales por parte de los proveedores y la generación de casos colectivos, el SERNAC investiga y persigue el resarcimiento de los consumidores en casos en que estos hayan sido dañados por el tratamiento de sus datos personales en infracción a la normativa vigente;
- **Promoción de planes de cumplimiento.** Como herramientas de autorregulación, se busca incentivar la implementación de planes de cumplimiento por parte de las empresas, a fin de evitar y corregir las infracciones a las normas de protección al consumidor.

En este mismo sentido, y según lo establecido en la circular antes señalada, los mecanismos establecidos por el SERNAC para el relacionamiento con las empresas y demás actores clave, son:

- Ley de Lobby (Ley 20730);
- Mesas de trabajo. Son instancias de trabajo público-privadas que tienen como finalidad desarrollar trabajos preventivos cuando se

detecte una oportunidad de mejora en algún mercado o proveedores. Funcionan como proceso permanente para facilitar la tramitación y solución de requerimientos (consultas, reclamos, alertas u otros servicios) asociados a la oferta pública de apoyo a los consumidores recibidos por el SERNAC;

- **Interoperabilidad.** Es un proceso unificado y permanente para facilitar la tramitación y solución de requerimientos que recibe el SERNAC con base en ejes fundamentales como: a) tramitación digital de requerimientos; b) centralidad de los proveedores para la recepción de los reclamos; c) transparencia en el intercambio de información con los proveedores, y d) compromiso con la mejora continua en favor de la protección de los derechos de los consumidores;
- **Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.** El SERNAC cuenta con este consejo, en el cual participan las empresas a través de seis gremios empresariales relacionados con materias que conciernen al ámbito de competencia del SERNAC, según el funcionamiento y facultades descritas anteriormente;
- **Instancias de difusión,** tales como seminarios, charlas y reuniones;
- **Fiscalización del cumplimiento de la Ley 19496** y de toda la normativa de protección de los derechos de los consumidores, a través de las facultades de inspección de las dependencias de los proveedores, las citaciones a declarar de sus representantes, gerentes y colaboradores, y los requerimientos de información para fines de fiscalización.

3. Relacionamiento con la sociedad civil

Chile cuenta con un dinámico tejido asociativo, activo también en el campo de la protección del consumidor. El relacionamiento del SERNAC con las asociaciones y grupos de consumidores se hace, tanto a nivel de articulación de política pública, con mecanismos de participación, como a nivel del apoyo al quehacer de las asociaciones de consumidores, en línea con la directriz 5 de las Directrices de las Naciones Unidas que identifica la libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer

oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten como interés legítimo.

a) Articulación de la sociedad civil

Como ya se ha dicho, Chile cuenta con un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil vigente desde 2011, con carácter consultivo, no vinculante y de conformación pluralista.

El Consejo está integrado por 12 representantes permanentes de la sociedad civil (6 de asociaciones de consumidores y 6 de los proveedores) y es presidido por uno de sus integrantes elegido cada año mediante voto favorable de la mayoría de los consejeros presentes. Dichos representantes son designados por las propias entidades, a partir de la convocatoria de la Dirección Nacional del SERNAC. Por su parte, los consejeros ejercen su cargo de forma honorífica por dos años, pudiendo ser designados por un período adicional.

El SERNAC cuenta con una Secretaría Técnica del Consejo, encargada de velar por la adecuada coordinación y funcionamiento del Consejo.

La finalidad del Consejo es aportar conocimiento y emitir opinión para la mejor implementación de las políticas de consumo. Lo anterior se manifiesta en:

- i) Presentar y discutir propuestas de mejora de política pública en materia de derechos de los consumidores;
- ii) Analizar temas de alto impacto en materia de consumo y defensa de los intereses de consumidores y proponer iniciativas para enfrentarlos en el marco legal;
- iii) Proponer iniciativas para impulsar la participación ciudadana en las diversas tareas y acciones de protección al consumidor, en especial de asociaciones de consumidores;
- iv) Proponer iniciativas para generar instancias de diálogo sectoriales de carácter nacional y regional entre proveedores y consumidores con el objetivo de crear mecanismos para que la relación de consumo funcione correctamente.

A nivel comparado, pueden apreciarse iniciativas similares:

- En el Brasil, por ejemplo, la coordinación de la política nacional de protección y defensa

del consumidor y la integración del Sistema Nacional Defensa del Consumidor, está a cargo de la Secretaría Nacional del Consumidor, existiendo, además, desde 2020, el Consejo Nacional de Protección al Consumidor, quien tiene a cargo la formulación y conducción de la política, así como también la propuesta de recomendaciones a los órganos del Sistema, entre ellos los Procons;

- En Colombia existe el Consejo Nacional de Protección al Consumidor, conformado por representantes del Estado y de la Confederación Colombiana de Consumidores, así como por los consejos locales de protección al consumidor;
- Francia cuenta con un Consejo Nacional del Consumo como órgano consultivo y paritario entre asociaciones de consumidores y asociaciones patronales. Sus cometidos son debatir temas de interés para los consumidores, aportar opiniones a proyectos de ley o de política pública y llegar a acuerdos entre asociaciones de consumidores y asociaciones patronales;
- En el Perú el Consejo Nacional de Protección del Consumidor actúa como espacio de coordinación interinstitucional del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, liderado por la autoridad de consumo, en el que participan representantes de la sociedad civil, Estado y proveedores.

En relación con la iniciativa chilena, a pesar de los esfuerzos del SERNAC en orden a la participación de la sociedad civil, resulta de especial relevancia profundizar espacios de participación ciudadana para la discusión de políticas públicas. El ejemplo que se considera relevante para tener en cuenta es el de la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumo, que organiza anualmente el congreso nacional del consumo, que reúne a asociaciones de consumidores, asociaciones locales interesadas y órganos de gobierno para discutir asuntos que conciernen a los consumidores y desarrollar estrategias para mejorar su bienestar y equidad¹²¹.

¹²¹ Australian Competition and Consumer Commission, National Consumer Congress. <https://www.accc.gov.au/about-us/conferences-events/national-consumer-congress>.

b) Apoyo a las asociaciones de consumidores

Las Directrices de las Naciones Unidas resaltan la importancia de las asociaciones de consumidores como actores coadyuvantes de los Estados Miembros para la implementación de las medidas en favor de los consumidores¹²². Asimismo, disponen que los Estados Miembros deben alentar a las organizaciones de consumidores a que pongan en práctica programas de educación e información, entre otros, en beneficio de los grupos de consumidores de bajos ingresos de las zonas rurales y urbanas¹²³.

En tal sentido, desde 2005, con la entrada en vigor de la Ley 19955, se creó un fondo concursable para el financiamiento de iniciativas de las asociaciones de consumidores. Este fondo es gestionado por un consejo de administración autónomo, con la coordinación y asesoría técnica del SERNAC. A través de este fondo, las asociaciones ejecutan proyectos orientados a todas sus funciones y objetivos, destacándose, entre ellos, diversas iniciativas para la atención de consultas y reclamos de consumidores, campañas de difusión de derechos, actividades educativas y desarrollo de estudios. Desde el llamado a concurso de 2020, también se ha incorporado la posibilidad de financiar mediante este fondo iniciativas en pos de la representación judicial de consumidores individualmente considerados que hayan ingresado reclamos ante el SERNAC.

El fondo concursable es de gran relevancia para el funcionamiento de las asociaciones pues no estas no cuentan con la posibilidad de recibir el reintegro de los gastos judiciales o costas en que hayan incurrido al interponer acciones colectivas. Se hace necesario, por tanto, fortalecer dicho fondo, pero además, y con mayor urgencia, generar una normativa que no solo permita a las asociaciones de consumidores obtener costas adecuadas y proporcionales de lograr sentencias favorables, sino que sean regulados en proporción a las compensaciones obtenidas, lo que permitirá cubrir los costos de los --muchas veces-- largos y complejos juicios colectivos, con el fin de retribuir la importancia de la actividad de persecución privada que realizan, fomentar la transparencia y evitar eventuales conflictos de interés con los consumidores afectados.

¹²² Principios Generales h).

¹²³ Capítulo V (Directrices), secciones G (Programas de educación e información).

El detalle del presupuesto asignado al fondo concursable y los proyectos adjudicados, durante los últimos cinco años (que fueron de cerca de 2.100 millones de pesos para un total de 212 proyectos), se muestra en la ilustración siguiente, en la que se aprecia su incremento anual permanente.

Ilustración 21. Chile: Fondos concursables y proyectos adjudicados a asociaciones de consumidores

Año	Presupuesto anual del fondo (en pesos)	Variación % del fondo	Núm. de proyectos adjudicados
2016	\$394.214.000	-	54
2017	\$406.040.000	3,0%	44
2018	\$416.597.000	2,6%	36
2019	\$427.004.000	2,5%	35
Ene-oct 2020	\$492.870.000	15,4%	43
Total	\$2.136.725.000		212

Fuente: SERNAC.

Por su parte, el SERNAC busca fomentar el fortalecimiento de las asociaciones de consumidores, como organizaciones independientes y de interés público, cuyo objetivo es proteger, informar y educar a los consumidores, así como la defensa de sus derechos, mediante diversas acciones, entre las que destacan:

- Brindar asesoría técnica sobre su conformación y funcionamiento;
- Participación de las asociaciones de consumidores en los mecanismos de participación ciudadana como conversatorios de consumo, diálogos participativos y, especialmente, integración a los consejos consultivos de la sociedad civil nacional y regionales;
- Apoyo en el desarrollo del fondo concursable para el financiamiento de iniciativas de asociaciones de consumidores, junto a orientación y acompañamiento.

A noviembre de 2020, existían 133 asociaciones de consumidores registradas en el Ministerio de Economía Fomento y Turismo, de las cuales 44 tenían directorio vigente, alcanzando estas últimas presencia en 14 de las 16 regiones del país.

4. Relacionamiento internacional

En materia internacional, Chile, por intermedio del SERNAC, ha trabajado activamente en profundizar el relacionamiento con actores clave a través de: a) la acción continuada en foros y organizaciones internacionales; b) la participación en instancias bilaterales de cooperación, y c) la asistencia técnica para el desarrollo de otras agencias de protección al consumidor, a partir de las prioridades que se detallan a continuación:

- a) Incentivar y difundir el uso de mecanismos de protección de los intereses colectivos y difusos de grupos de consumidores determinados, a nivel de la Red Internacional de Protección al Consumidor y Aplicación de la Ley (ICPEN) y el Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC).
- b) Promover el desarrollo y la articulación de redes internacionales de trabajo en materia de economía del comportamiento.
- c) Desarrollar trabajos conjuntos con la ICPEN en materia de economía digital.
- d) Promover intercambios transfronterizos de información, tendientes a prevenir infracciones de proveedores sin domicilio en Chile.
- e) Apoyar acciones coordinadas en materia de seguridad de los productos a nivel continental.
- f) Profundizar acciones coordinadas con relación al objetivo 12 (referido a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Desde el punto de vista de redes internacionales, el SERNAC participa y forma parte de alrededor de 11 instancias de alto nivel, como entre otras: a) el Grupo de los 20; b) la ICPEN; c) la OCDE; d) el FIAGC; e) la Red de Consumo Seguro y Salud (RCSS) de la OEA; f) la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC); g) el Mercosur, en carácter de invitado; h) la Alianza del Pacífico; i) el Grupo Intergubernamental de Expertos en Política y Protección al Consumidor de la UNCTAD; j) la Cumbre Mundial de Consumers International, y k) la Conferencia Anual de Aflaton. En las instancias antes mencionadas, se suelen realizar contribuciones tendientes a enriquecer las diferentes discusiones sobre protección al consumidor, habiéndose mostrado un alto dinamismo en el período de pandemia.

En materia de asistencia técnica para el desarrollo y cooperación bilateral, el SERNAC forma parte del comité binacional Chile-Perú y de la transferencia de buenas prácticas entre el SERNAC a través del Programa de Cooperación Sur-Sur de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).

El SERNAC ha estructurado el relacionamiento institucional a partir de los elementos antes señalados y que refieren a la vinculación con otros sectores, medios, consumidores, instancias formales de coordinación en torno a una temática (Mesas de Seguridad de Productos y Educación Financiera) y actores internacionales.

C. ESPACIOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

En esta sección se analiza el marco institucional para la coordinación de las políticas públicas de protección del consumidor y, en particular, los espacios y oportunidades de articulación y colaboración con los diferentes actores para el mejor desarrollo e implementación de la política pública, considerando el alcance multisectorial de la protección de los consumidores, y deteniéndose especialmente en los rubros de servicios financieros y seguridad de productos.

La política pública y sus mecanismos de articulación permiten materializar de manera transversal la protección a los consumidores a partir de los diferentes sectores con el fin de establecer un sistema de detección y priorización de los problemas que necesitan ser atendidos en el marco de un actuar coordinado y eficaz entre los diversos organismos públicos y la sociedad civil. Lo anterior, permite, asimismo, implementar efectivamente las Directrices de Naciones Unidas¹²⁴.

La política pública de defensa del consumidor en Chile es desarrollada principalmente por el SERNAC dentro del marco de las competencias otorgadas por la ley, por lo que existen, además, otros organismos cuyas funciones impactan en los consumidores, motivo por el cual resulta pertinente evaluar el desarrollo de la

¹²⁴ Capítulos III y V (Directrices), sección A.

política nacional en materia de consumo, orientada a un actuar coordinado entre los servicios públicos atingentes y el rol de liderazgo que, en esta materia, asume el SERNAC, en virtud de sus atribuciones.

Como resultado del proceso de revisión del funcionamiento institucional, se reconoce el esfuerzo del SERNAC por garantizar el alcance nacional de la protección de los consumidores, considerando cada una de las 16 regiones de Chile, a través de la coordinación con las municipalidades. Sin embargo, es posible afirmar que dicha coordinación no es homogénea, atendida las características propias del territorio chileno.

Es posible encontrar un ejemplo comparado en esta línea. La protección de los consumidores desde los municipios es un mecanismo que, salvando la diferencia de los modelos, se lleva a cabo en el Brasil, a través de los Procons y en España a través de las Oficinas Municipales de Información a los Consumidores, que buscan precisamente que dicha función esté más cerca de los ciudadanos con un enfoque desde la problemática local.

Dentro del relacionamiento interinstitucional, en el modelo chileno se destacan las instancias formales de coordinación en torno a temáticas, como es el caso de la seguridad de productos y los servicios financieros.

Para tal efecto, es pertinente fortalecer la presencia territorial a nivel nacional a través, por ejemplo, de un punto focal en cada municipalidad y la mejora del entrenamiento de los servidores municipales involucrados en el consumidor, como estrategia difusora y preventiva de los derechos y para un mayor empoderamiento del consumidor, dada las limitaciones presupuestales y de expansión física del SERNAC.

1. Mesa de Educación Financiera

La Mesa de Educación Financiera es un importante espacio constituido mediante Decreto Presidencial 954 de noviembre de 2014, que creó la Comisión Asesora para la Inclusión Financiera, liderada por el Ministerio de Hacienda a través de su Secretaría Técnica, y contempla distintos representantes públicos, privados y de la sociedad civil, entre ellos, el SERNAC, el Banco Central, la Comisión para el Mercado Financiero, la Superintendencia de Pensiones, el Ministerio de Educación, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Tiene como objetivo trabajar para desarrollar una política pública de educación financiera, lo que ha implicado el diseño de la Estrategia Nacional de Educación Financiera.

Desde 2017 se ha trabajado en cruces curriculares con el Ministerio de Educación, con el fin de relevar la necesidad de que los programas educativos escolares recojan el punto de vista financiero. La priorización de estudiantes como uno de los grupos objetivo responde a la necesidad de entregar, de manera temprana, herramientas para una acertada decisión de consumo financiero. Añadido a lo anterior, esto debe reflejar los estándares reconocidos por la OCDE en las Recomendaciones del Consejo de Educación Financiera, referentes a incluir contenidos educativos sobre la protección del consumidor en el currículo escolar en educación básica y media. Desde el punto de vista legislativo, se reconoce que Chile, desde 2018, incorpora en la enseñanza obligatoria a la educación financiera a través de la Ley 21092.

Es de destacar que esta experiencia de la Mesa de Educación Financiera, se encuentra alineada con uno de los pilares de las Directrices de las Naciones Unidas¹²⁵, que insta a los Estados Miembros a tomar medidas para reforzar e integrar las políticas de los consumidores relativas a la inclusión financiera, la educación financiera y la protección de los consumidores en cuanto al acceso y la utilización de dichos servicios, por lo que se recomienda potenciar la incorporación de la educación financiera en el currículo escolar.

Se advierte la necesidad de replicar el trabajo realizado en materia de educación financiera, propendiendo a la inclusión de contenidos educativos generales sobre la protección del consumidor en el currículo escolar en educación básica y media. En este sentido, es prioritario fomentar la formación de docentes en materia de consumo.

2. Mesa Nacional de Seguridad de Productos

Las Directrices de las Naciones Unidas¹²⁶ proporcionan una amplia orientación para ayudar a los países a lograr y mantener una protección adecuada de sus habitantes en su calidad de consumidores, teniendo en cuenta que estos deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos. Las Directrices establecen como una prioridad de los Estados

¹²⁵ Capítulo V (Directrices), secciones G (Programas de educación e información) y J (Servicios financieros).

¹²⁶ Capítulo V (Directrices), secciones B (Seguridad Física) y D (Normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo).

Miembros la protección de la seguridad física de los consumidores, quienes deberán adoptar y fomentar la adopción de medidas apropiadas, incluidos sistemas jurídicos, reglamentaciones de seguridad, normas nacionales o internacionales, normas voluntarias y el mantenimiento de registros de seguridad, para garantizar que los productos sean inocuos para el uso al que se destinan o para el normalmente previsible.

En esta línea, Chile cuenta con una instancia de coordinación conformada por diversos entes públicos y privados y su objetivo principal es orientar y coordinar las acciones a nivel de país con foco en la seguridad de los consumidores y la presencia de productos seguros en el mercado. Esta vigilancia de los mercados se realiza a través de la acción coordinada de las agencias relacionadas a la seguridad de los productos no alimenticios, la promoción de una cultura de seguridad en el consumo y la mejora del sustrato técnico y legal.

Actualmente la Mesa de Seguridad está conformada por los siguientes organismos públicos: a) la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; b) el Ministerio de Salud; c) el Instituto de Salud Pública; d) el Instituto Nacional de Normalización; e) la Subsecretaría de Transportes ; f) la Policía de Investigaciones de Chile; g) el Servicio Nacional de Aduanas; y h) la Subsecretaría de Relaciones

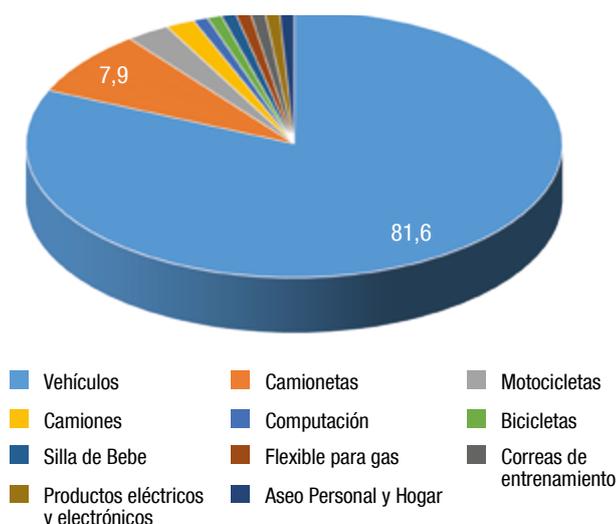
Económicas Internacionales, bajo la coordinación y presidencia del SERNAC. Si bien la Mesa sesiona desde noviembre de 2011, fue formalizada, mediante convenio, desde marzo de 2014, con reuniones mensuales.

Es de destacar que el derecho a la seguridad en el consumo de bienes y servicios, la protección de la salud y el cuidado del medio ambiente es un derecho sustancial, según la Ley 19496.

En Chile, se emitieron 114 alertas de seguridad en 2019, reflejando principalmente notificaciones de retiro de productos (*recall*)¹²⁷ en las categorías de vehículos, camionetas, motocicletas y camiones, las que representaron el 93,6 % del total de alertas emitidas por el SERNAC, conforme se aprecia en la ilustración siguiente.

¹²⁷ El retiro de productos —también llamado *recall*— es el procedimiento mediante el cual el proveedor, al advertir la presencia de un vicio en un producto que fabrica o comercializa, una vez que este ha salido de su esfera de resguardo, procede a realizar un llamamiento general, para que todo aquel que se encuentre en posesión de uno de ellos concorra para su restitución y cambio (Isler Soto, Erika, “El retiro de productos en la Ley 19496”, *Revista Foro Derecho Mercantil*, núm. 39, abril-junio de 2013, págs. 15 a 41). El retiro de productos o *recall* no se encuentra regulado de manera orgánica y sistematizada, sin perjuicio de que es posible advertir su consagración en los artículos 46, 48 y 49, inciso 2º, de la Ley 19496.

Ilustración 22. Chile: Emisión de alertas de seguridad en 2019, porcentaje por tipo de producto



Fuente: SERNAC.

Al respecto, si bien lo anterior se enmarca en lo establecido por la normativa general y las disposiciones específicas que regulan su seguridad, se evidencia la necesidad de desarrollar una regulación específica en materia de seguridad de productos y servicios, además de reforzar e institucionalizar los espacios de coordinación con liderazgo del SERNAC y obligatoriedad de intercambio de información entre los actores involucrados.

Como iniciativa necesaria de ser implementada, en Chile se destaca la propuesta de reglamento de seguridad de productos, el cual establece los requisitos y procedimientos mínimos que deben de cumplir los proveedores en esta materia y su relación con el derecho de los consumidores al consumo seguro y a una información veraz y oportuna.

De la revisión de la propuesta de reglamento se advierten medidas que resultan necesarias a fin de proteger de mejor forma la integridad y salud de los consumidores y dar claridad a los proveedores respecto de las obligaciones a cumplir¹²⁸.

Como comentario general, luego de la revisión de ambas mesas, y dada la importancia del relacionamiento institucional, resulta adecuada la constitución de, por ejemplo, un consejo de relacionamiento intersectorial en materia de consumo para el diseño e implementación de la política pública, que permita no solo generar un espacio de coordinación formal intersectorial sino de elaboración e implementación de una política nacional, en los términos descritos en las líneas anteriores.

D. SÍNTESIS

Chile sustenta espacios de articulación con la ciudadanía en materia de protección de los consumidores, como es el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que pueden ser profundizados mediante espacios de participación ciudadana para la discusión de políticas públicas.

El fomento de la participación de asociaciones de consumidores en la política pública ha venido presentando especial interés, y resulta destacable el mecanismo de incentivo monetario (fondos concursables), el cual se ha incrementado a lo largo del tiempo.

Los instrumentos de política pública, así como los espacios y oportunidades de articulación de los diferentes actores involucrados en la protección de los consumidores en Chile resultan de necesaria profundización y desarrollo considerando la multiplicidad de organismos con competencias en diversas áreas que tienen impacto en los consumidores.

Para ello, se hace necesario no solo el fortalecimiento de las instancias existentes, sino la creación de nuevos espacios, así como también la mayor asignación de recursos y el desarrollo de normas que regulen de mejor manera la forma en que debe darse la coordinación interestatal, poniendo especial cuidado en la idiosincrasia del país, sus características y la especial situación de los consumidores más vulnerables.

¹²⁸ Entre ellas se destacan la especificación de requerimientos en cuanto a la rotulación general para la seguridad de productos (que permitan la identificación del producto, del proveedor); información de seguridad; indicaciones especiales y/o advertencias; características de la información, rotulación y etiquetado y disposición de las mismas; aspectos de publicidad y seguridad de productos; obligaciones específicas de los proveedores en relación con la seguridad de productos (de información, de notificación, las advertencias y medidas de corrección y reducción del riesgo, del deber de profesionalidad, vida útil del producto); medidas preventivas en la seguridad de productos (con relación al rol de proveedores y del SERNAC), y medidas correctivas y reductoras de riesgo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Chile es el primer país miembro de la OCDE en someterse al Examen Voluntario entre Homólogos del Derecho y la Política de Protección del Consumidor auspiciado por la UNCTAD, el cual utiliza como marco de análisis las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, sin perjuicio de otros instrumentos e iniciativas internacionales, comúnmente reconocidos como mejores prácticas.

Este examen pretende proporcionar una evaluación externa sobre la eficacia del derecho y la política de protección del consumidor, así como determinar las dificultades que deben superarse y los ámbitos susceptibles de mejoras en los marcos jurídico e institucional, con miras a potenciar la calidad y eficiencia de los regímenes de protección del consumidor. El examen tiene como objetivos evaluar el grado de sensibilización de los interesados sobre la protección del consumidor y sus contribuciones en esta esfera. Además, con él se busca formular y recomendar medidas apropiadas, teniendo en cuenta las particularidades económicas y de desarrollo de cada país.

Este informe, que sirve de base para el examen voluntario de Chile, aborda aspectos considerados como prioritarios por el país. Tal es el caso de la eficacia de los mecanismos de solución de controversias y compensación, el acceso de los consumidores a información adecuada que les permita tomar decisiones fundadas, y la existencia de una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor, prestando especial atención a la necesidad de garantizar que las medidas de protección del consumidor se apliquen en beneficio de todos los consumidores, incluyendo lineamientos específicos para aquellos que se identifiquen como vulnerables.

Como consecuencia del análisis realizado, la UNCTAD observa importantes logros obtenidos en materia de protección al consumidor en Chile, en especial en los últimos años, los que denotan la voluntad del país de consolidar un sistema sólido y la relevancia que se le asigna al tema en la agenda pública.

Muestra de este interés país por los temas de protección al consumidor, lo constituye el extenso

debate que generó la reforma a la Ley de protección del consumidor, incluyendo la revisión por parte del Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República.

De la misma manera, cabe destacar del análisis regulatorio la consagración del SERNAC como la agencia mandatada para velar por el cumplimiento de las normas de protección de los consumidores, subrayando su rol articulador en la implementación de la política pública y en la coordinación con otros organismos públicos, manteniendo un intenso relacionamiento con actores clave, como las asociaciones de consumidores y empresas.

Institucionalmente, se observa en el SERNAC una entidad innovadora y flexible, capaz de adaptarse a las distintas necesidades de los ciudadanos, así como a los entornos cambiantes, siendo importante la eficacia en el despliegue de facultades tales como la entrega de información a los consumidores y la defensa colectiva de los consumidores con el logro de indemnizaciones en favor de los mismos, por las cuales se constituye en un referente para otras agencias. Dichos factores le han permitido crearse un perfil público de notorio prestigio ante la opinión pública y consumidores en general y, asimismo, ser un país líder en la región, y entre los que generan expectativas dentro de la OCDE en materia de protección del consumidor.

El resultado de este análisis es positivo, identificando áreas de mejora que permitan reforzar la protección del consumidor en Chile y que a continuación se presentan como recomendaciones. En los siguientes párrafos se procede a una evaluación general, condensando lo que se ha analizado a lo largo del informe y sistematizándolo en un cuadro al final del capítulo en el que se consignan los destinatarios de cada recomendación.

A. MARCO LEGISLATIVO

El marco jurídico relevante en materia de protección del consumidor está constituido principalmente por la Ley 19496 que establece las normas sobre protección del consumidor y fue publicada en marzo de 1997. Dicha Ley otorga el mandato al SERNAC de velar por

el cumplimiento de las normas de protección a los consumidores.

La Ley 19496 estipula los derechos y deberes básicos del consumidor; la libre elección de bienes y servicios; la información veraz y oportuna respecto de dichos bienes y servicios; la seguridad en el consumo de los mismos; la protección del medio ambiente; el derecho a la reparación e indemnización adecuada, y la educación para un consumo responsable. Asimismo, establece derechos específicos del consumidor de productos o servicios financieros, entre otros. Destaca de manera especial la protección contra la discriminación y la protección de la salud de los consumidores, que pone especial atención en el vínculo de la protección del consumidor con los derechos fundamentales de las personas.

En marzo de 2019, ocurrió el mayor hito en el diseño regulatorio de los últimos veinte años en materia de consumo en Chile: el fortalecimiento del SERNAC a través de la modificación de la Ley 19496, dotándolo de facultades fiscalizadoras, de interpretación administrativa, posibilitando la proposición de modificaciones normativas, otorgándole la facultad de realizar procedimientos voluntarios colectivos, derivación de casos individuales para asistencia judicial gratuita a las Corporaciones de Asistencia Judicial y a las asociaciones de consumidores, y estableciendo la facultad para evaluar planes o programas de cumplimiento. Dichas facultades, en conjunto con otras, han permitido, progresivamente, un afianzamiento de la protección al consumidor en el país, que se debe seguir profundizando.

A pesar del reconocimiento de la trascendencia de la protección a los consumidores en el derecho nacional por parte de los Tribunales Superiores de Justicia e incluso del Tribunal Constitucional, esta protección aún no se encuentra consagrada a nivel constitucional, como sí ocurre en otros países de la región y de la OCDE, por lo que la Convención Constitucional podría evaluar la inclusión de la protección del consumidor en la futura Carta Fundamental, idealmente con el apoyo del SERNAC, pues dispone del conocimiento técnico para liderarlo.

Adicionalmente, en las observaciones hechas a lo largo del informe se recomienda la regulación a nivel reglamentario respecto de la seguridad de productos, el comercio electrónico, el otorgamiento de costas razonables para legitimados activos y la ampliación

de distribución de indemnizaciones, compensaciones y reparaciones en los procesos colectivos.

B. MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

El marco de política pública en Chile es extenso y cubre todas las áreas recomendadas en las Directrices de las Naciones Unidas (directriz 14 y ss.). El mismo comprende los mecanismos de información para la toma de decisiones por parte de los consumidores, el establecimiento de infraestructuras adecuadas que permitan formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor, la fiscalización, la solución de controversias y compensaciones para los consumidores, los programas de cumplimiento, la priorización de mecanismos de protección y el comercio electrónico.

Una de las prioridades para Chile sería emprender una estrategia coordinada entre los diversos organismos de la Administración del Estado para la protección de los consumidores con especial atención en los consumidores vulnerables como parte de la política de Estado, lo que está íntimamente relacionado con el marco institucional elaborado más abajo.

Adicionalmente, toda intervención necesita tanto la generación de evidencia como la disminución de la asimetría de información. En este sentido, se debiera considerar en un futuro el desarrollo o construcción de fuentes de información primaria (por ejemplo, a través de la realización de encuestas de hogares que sean representativas tanto del ámbito urbano como rural como también en la caracterización de distintos grupos sociales) que permitan incluir y tomar acciones respecto de aquellos servicios/sectores no reclamados y que los mismos puedan ser incluidos en la focalización de acciones. A ello debe sumarse el reforzamiento de los estudios de comportamiento, también para crear perfiles de consumidor a distintos niveles de clase social, nacionalidad y/o ubicación geográfica de residencia y para que sea posible planificar acciones de impacto directo en los distintos grupos de consumidores. Lo anterior permitirá focalizar esfuerzos en aquellos grupos de consumidores en situación más desfavorable o vulnerables que en la actualidad, por desconocimiento o falta de recursos, no han podido manifestar sus reclamos o generar alertas sobre la vulneración de sus derechos como consumidores.

La mayor dificultad para la materialización de este proyecto de estudio de hábitos de consumo es el alto costo que significa realizarlos, por lo que, además de una demanda presupuestal, se podría explorar una alianza estratégica entre distintos organismos, tanto gubernamentales --por ejemplo, el Banco Central, el Instituto Nacional de Estadísticas o el Ministerio de Desarrollo Social y Familia como complemento de su Encuesta de Caracterización Socioeconómica-- como también universidades, que se beneficiarían de la base de datos recolectada.

En cuanto a las acciones de información y educación a los consumidores, se destacan las acciones del SERNAC de herramientas de comparación y gestión de contratos, estudios del comportamiento (*behavioural insights*), plataformas interactivas, estudios de mercado, las circulares interpretativas y la teleatención.

Con la entrada en vigor de la Ley 21081, se aprobó también la nueva facultad de fiscalización, y en adelante, se reconoce al SERNAC como una institución fiscalizadora. Dentro de este proceso se dictó la política nacional de fiscalización que atribuye a la fiscalización una finalidad preventiva y disuasiva.

Durante 2019, el SERNAC realizó 529 acciones de fiscalización y durante 2020, 1.065, con foco en los mercados estratégicos para el servicio y en los más impactados por los efectos de la pandemia, tales como comercio análogo y comercio electrónico; servicios básicos (electricidad, sanitaria, gas, telecomunicaciones); transporte; sanitización del hogar; cobranza extrajudicial de créditos; exámenes COVID-19 (test rápido y PCR); productos ofertados bajo características milagrosas; publicidad sexista y con estereotipos de género; publicidad con atributos ambientales; quiebres de existencias y precios en productos de primera necesidad en farmacias y supermercados.

Para lograr estos niveles de actividad en relación con la nueva facultad, el SERNAC implementó un equipo de trabajo. Sin embargo, al tratarse de una facultad reciente, a la fecha se encuentra pendiente completar la dotación de fiscalizadores habilitados en cada región del país; reforzar los aspectos relativos a la planificación y análisis de los resultados de la fiscalización; avanzar en la gestión del conocimiento propio de la actividad fiscalizador, extensivo a materias de mayor complejidad; dotarse de plataformas

informáticas integradas que permitan generar una sistematización y perfilamiento con la información de cada empresa; así como los ajustes de proceso que permitan una gestión eficaz de las acciones de fiscalización contingentes y gestión de alertas ciudadanas por eventuales infracciones.

La solución de controversias y la compensación es uno de los pilares de la política de protección del consumidor en Chile. EL SERNAC tiene --como se mencionó-- la función de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores y hacerse parte en aquellas causas que comprometan los intereses generales de los mismos, según los procedimientos que fijan las normas generales o las leyes especiales. Asimismo, el SERNAC tiene la atribución de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales y de hacerse parte en las causas en que estén afectados los intereses generales de los consumidores.

El accionar de esta agencia de consumo a lo largo de los años ha permitido obtener resultados exitosos y constituirse en un referente para otras agencias en diversos aspectos, por ejemplo, con relación a la solución de conflictos (individuales y de acciones colectivas) y los mecanismos de compensación mediante el empleo de negociaciones extrajudiciales de intereses supraindividuales. Por su parte, el Modelo de Atención al Consumidor evidencia resultados palpables como método alternativo y autocompositivo de resolución de controversias, en el que los consumidores presentan reclamos ante el SERNAC cuando entienden que no se han respetado sus derechos como consumidores. Su fortalecimiento y proceso de renovación sin lugar a duda impactaría favorablemente en los resultados de desempeño y efectividad.

Las cifras examinadas muestran que la tramitación de los reclamos es una solución a los intereses individuales de los usuarios, con un alto porcentaje de respuestas positivas (51,7 % de reclamos es acogido por las empresas), por lo que se trata de un instrumento eficaz que ha sido particularmente importante respecto de la problemática de consumo generada en la coyuntura de la pandemia de COVID-19.

En lo que se refiere a los procedimientos voluntarios colectivos, su implementación y construcción

legislativa representa un avance en el desarrollo del sistema de protección de los derechos del consumidor sobre la base de la negociación, teniendo presente el carácter autocompositivo del proceso y su celeridad, lo que en ningún caso pone en riesgo la debida protección de los derechos de los consumidores. Se trata de un procedimiento administrativo extrajudicial, que busca resolver un problema de consumo colectivo o masivo¹²⁹.

Por su parte, en relación con los juicios colectivos, la legislación chilena, así como el actuar de SERNAC, se encuentran alineados con la tendencia internacional de protección de los derechos colectivos y difusos, sirviendo como mecanismo disuasorio y, en consecuencia, preventivo frente a actos ilícitos y conflictos, además de promover buenas prácticas comerciales.

Desde 2005 hasta la fecha, el SERNAC ha iniciado más de 200 juicios colectivos obteniendo más de 670 millones de dólares en compensaciones para los consumidores. La valiosa experiencia en la defensa de los derechos de los consumidores de manera colectiva que ha desarrollado el SERNAC convierte a Chile en un referente a nivel internacional en cuanto a mecanismos que apuntan al otorgamiento de compensaciones e indemnizaciones a los consumidores, siendo una práctica plausible de ser replicada por otras agencias de protección al consumidor.

La elaboración de consistentes informes compensatorios que realiza el SERNAC utilizando modelos económicos para estimar los daños sufridos por los consumidores afectados por incumplimientos de las condiciones contratadas, por cláusulas abusivas o, en general, conductas contrarias a la legislación de los derechos de los consumidores, resulta un potente instrumento que coadyuva en el logro de los objetivos perseguidos a través de los procedimientos voluntarios colectivos o los juicios colectivos, constituyéndose en una de sus fortalezas.

Es cierto que todavía queda camino por recorrer en lo relativo a otros medios alternativos de solución de controversias. Por ejemplo, Chile podría apostar más decididamente por los mecanismos de solución

de controversias en línea (ODR), que permiten una resolución rápida y eficiente para los consumidores, especialmente los del comercio electrónico. Las mejores prácticas en esta esfera dibujan los principios de transparencia, por cuanto la información pública sirve a un fin de prevención general, de gratuidad para el consumidor, para potenciar el acceso, y de supervisión estatal, de forma que los resultados sirvan como insumos para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Chile también podría extender el arbitraje de consumo a otros sectores de comercio además del financiero, como es el caso actualmente.

Asimismo, la política pública de solución de controversias puede y debe enmarcarse en la aspiración a facilitar el acceso a la justicia. Más allá de las recomendaciones sobre el marco institucional que se recogen más abajo, sería importante desplegar plenamente los convenios con la Corporaciones de Asistencia Judicial, así como también impulsar la celebración de convenios con instituciones públicas y privadas que otorguen asistencia judicial gratuita, con el fin de que los consumidores que no cuenten con los medios económicos y acudan a la judicatura de policía local para ejercer los derechos consagrados en la ley, puedan enfrentarse a los proveedores y combatir la asimetría que se perpetúa entre el consumidor sin asistencia letrada y las empresas. Por su parte, el SERNAC podría sistematizar y difundir los criterios judiciales de mayor relevancia para la protección del consumidor, como el apoyo al registro de sentencias.

Sobre la eficacia de las herramientas de protección generadas, con el objetivo de estar alineado con tendencias internacionales el SERNAC establece criterios de priorización de acciones previos y objetivos y que permiten una mayor y mejor intervención en el mercado, mediante el uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles. En particular, fortalece la misión del SERNAC contar con una adecuada gestión en el uso de sus principales herramientas de protección, programando e intercalando el uso de estas conforme a los requerimientos de cada caso. En el mismo sentido, se hace presente la necesidad de publicar y difundir los criterios de priorización que permitan determinar zonas de intervención relevantes con el objetivo de dirigir eficientemente la investigación y las distintas medidas de política pública que vayan a implementarse.

¹²⁹ SERNAC (2019). Guía Informativa para el inicio del Procedimiento Voluntario Colectivo a solicitud de las empresas o por denuncia fundada de una asociación de consumidores, <https://www.sernac.cl/portal/618/w3-article-55750.html>.

Por otra parte, es necesario fortalecer la transparencia de cara a la ciudadanía y, en especial, a los administrados y fiscalizados. De esta manera, la publicación y difusión de los criterios para la priorización de acciones o parte de estos importa un avance sustantivo. Dicha situación ocurre también con la facultad de no perseverar o la aplicación del principio de oportunidad, siendo necesario justificar la exclusión o no investigación de materias que podrían ser de interés público.

La reciente regulación de los planes de cumplimiento voluntario por parte de empresas (tanto preventivos como correctivos) se inscriben en la tónica internacional de buscar un acercamiento proactivo y decidido por parte de las empresas a la protección del consumidor. Esta iniciativa debería ser reforzada, especialmente entre los proveedores que se desenvuelven en los mercados más masivos, asimétricos y riesgosos desde la perspectiva de la protección de los derechos de los consumidores.

Por último, uno de los ejes de la política pública de protección del consumidor en Chile es la educación financiera, con la experiencia de la Mesa de Educación Financiera. En este sentido, se recomienda potenciar su incorporación en el currículo escolar, siguiendo las recomendaciones de la OCDE, incluir contenidos educativos sobre la protección del consumidor en el currículo escolar de educación básica y media y fomentar la formación de docentes en materias de educación financiera y protección al consumidor para su integración en los diversos programas de estudios y generación de recursos educativos. Por último, se podrían desarrollar los lineamientos respecto de la educación y alfabetización financiera.

C. MARCO INSTITUCIONAL

En el marco institucional para la protección del consumidor en Chile se destaca el rol del SERNAC, quien lidera la agenda nacional y las líneas de acción en cuanto a la defensa de los derechos de los consumidores. Este aspecto se vio con mayor notoriedad en los últimos años, dentro del contexto de elevada expectativa por parte de los consumidores, períodos de convulsión social y estado de catástrofe impuesto a causa de la pandemia de COVID-19.

La política pública de defensa del consumidor en Chile es desarrollada por el SERNAC dentro del marco de

sus competencias otorgadas por la ley. Sin embargo, existe multiplicidad de organismos con competencias diversas que tienen impacto en los consumidores, motivo por el cual resulta pertinente que se evalúe el desarrollo de una política nacional en materia de consumo, que se fije la visión a largo plazo y se definan los lineamientos y orientaciones del quehacer del Estado en dicho campo, bajo el liderazgo del SERNAC, y con la definición clara de las actividades por parte de cada actor clave, con la consiguiente mejora del bienestar de los consumidores.

Por otra parte, se aprecian oportunidades de mejora en la coordinación entre los diferentes actores para el mejor desarrollo de la política pública considerando el alcance multisectorial de la protección de los consumidores. Dichas mejoras deben tener en cuenta la brecha de desigualdad existente, a fin de atender a los grupos de consumidores más vulnerables y un enfoque de descentralización territorial en el desarrollo de sus acciones. Así, se propone, la creación de un consejo de articulación de políticas públicas entre todos los órganos relacionados con la defensa del consumidor, con participación del más alto nivel funcional de entidades públicas con mayor vinculación con los consumidores (organismos reguladores, ministerios, superintendencias de servicios públicos, entre otros), así como de consumidores y empresas. Se recomienda que este consejo tenga carácter consultivo y participación obligatoria con funciones claramente establecidas, y sea presidido por el SERNAC.

En particular, es importante fortalecer la presencia territorial a nivel nacional del SERNAC, y reforzar su coordinación con las municipalidades, mediante un proceso de mejora continua y capacitación de los funcionarios municipales involucrados en la protección del consumidor, bajo el liderazgo del SERNAC.

En el marco de política pública, además, Chile ha previsto espacios de articulación con la ciudadanía en materia de protección de los consumidores, como el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Dicho espacio puede ser profundizado, fortaleciendo la participación y robusteciendo sus competencias, con el objeto de afianzar el relacionamiento entre el SERNAC y la ciudadanía, permitiendo conocer los diversos problemas que le aquejan de manera más inmediata de primera mano. En este sentido, la experiencia comparada presenta ejemplos de congresos nacionales que cuentan con la participación del Estado, empresas y consumidores y permiten el

intercambio de ideas y de información como insumo para la formulación de políticas públicas.

Para la consecución de todas las acciones descritas, el SERNAC actualmente está desarrollando una estrategia orientada a fortalecer el relacionamiento institucional, resaltando el relacionamiento con los proveedores que se realiza positivamente través de mecanismos como: a) la Ley de Lobby (Ley 20730); b) mesas de trabajo; c) interoperabilidad como proceso permanente para facilitar la tramitación y solución de requerimientos (reclamos, consultas, alertas, entre otros) que recibe el SERNAC; d) promoción de planes de cumplimiento (preventivos y correctivos), como herramientas de autorregulación, a fin de evitar la infracción a las normas de protección al consumidor, y e) consejo consultivo.

Por su parte, respecto del relacionamiento con las asociaciones de consumidores, el SERNAC imparte talleres de capacitación, conversatorios de consumo, diálogos participativos, promoviendo el acceso al financiamiento a través del fondo concursable existente, el que, como ya se ha señalado, se ha ido incrementando nominalmente año a año, y a través del cual entre 2016 y 2020 se desarrollaron 212 proyectos relacionados principalmente con la atención de consultas y reclamos de consumidores, campañas de difusión de derechos, actividades educativas, y desarrollo de estudios.

El fomento de la participación de asociaciones de consumidores en la política pública ha venido presentando especial interés a través del establecimiento de fondos concursables. A noviembre de 2020, existían 133 asociaciones de consumidores en Chile, registradas como vigentes por la División de Asociatividad del Ministerio de Economía Fomento y Turismo, de las cuales 44 tenían directorio vigente, alcanzando estas últimas presencia en 14 de las 16 regiones del país. No obstante dichos esfuerzos, parece necesario fomentar el relacionamiento del SERNAC con las asociaciones de consumidores, así como también aumentar los recursos asignados a ellas, a través de los fondos concursables, a fin de ampliar el acceso a la justicia de consumo a través de dichas asociaciones.

El entorno de protección de los consumidores tiene como uno de sus agentes principales a la judicatura, quien junto con una serie de instituciones intervinientes son las que concretarán el acceso a la justicia por

parte de los consumidores como vía para la solución de sus controversias y obtención de la compensación que amerite.

A partir del análisis realizado, se recomienda que dichas instituciones sean constantemente fortalecidas a fin de que constituyan un canal célere y eficaz, no solo en cuanto a la defensa colectiva de derechos sino también a la individual. En tal sentido, tanto los miembros de la judicatura de la policía local entrevistados, como la experiencia comparada de la UNCTAD sugieren: a) continuar la capacitación a jueces en materia de protección al consumidor a través de la Academia de la Magistratura, tanto para jueces de policía local como civiles (para acciones colectivas), y b) priorizar acciones de apoyo y formación de jueces de policía local en comunas con menores recursos humanos o financieros.

En el ámbito internacional, como ya se ha dicho, el SERNAC tiene un posicionamiento destacable, participa y forma parte de instancias de alto nivel, tales como el Grupo de los 20, la ICPEN, la OCDE, el FIAGC, la RCSS de la OEA, la APEC, el Mercosur, en carácter de invitado, la Alianza del Pacífico, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Política y Protección al Consumidor de la UNCTAD, la Cumbre Mundial de Consumers International y la Conferencia Anual de Aflatoun, entre otros.

El SERNAC ha exhibido una elevada capacidad de reacción, innovación y flexibilidad desplegando su diverso accionar (permitido por su marco legal) y alineado con las grandes áreas de las Directrices de las Naciones Unidas. Se destaca el trabajo realizado a través de su función de interpretar administrativamente la normativa de protección de los derechos de los consumidores de la Ley 19496 a través de la cual coadyuva a asegurar una aplicación uniforme de la normativa de protección dando una mayor certeza a consumidores y proveedores.

Es importante considerar incrementar los recursos presupuestarios del SERNAC, con el fin de aumentar su capacidad fiscalizadora; asistir a los consumidores vulnerables desde la perspectiva de la territorialidad y el analfabetismo digital; intensificar la generación de estudios comportamentales en materia financiera y ampliar su alcance a otros mercados, y promover el acceso a la justicia para la defensa de los intereses individuales de los consumidores. Todo ello para equiparar al SERNAC a otras agencias del entorno latinoamericano y de la OCDE.

Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor de CHILE

Recomendaciones

Asunto	Recomendaciones	Destinatarios
Marco legislativo	Considerar la inclusión de la protección del consumidor en la Constitución.	Convención Constituyente
	En el marco del proceso constituyente, aportar antecedentes técnicos sobre la conveniencia de consagrar los derechos de los consumidores como garantías fundamentales, sobre la base de la situación constitucional comparada y las particularidades del sistema nacional.	SERNAC
	Reafirmar los principios rectores del derecho del consumo y su aplicación transversal a todos los sectores que intervienen o que puedan intervenir en esta materia, especialmente, en la relación entre las normas contenidas en la Ley 19496 y las leyes especiales que inciden en la protección de los derechos de los consumidores, asegurando estándares comunes mínimos para todos los sectores.	Poderes Legislativo y Ejecutivo
	Participar de la creación y desarrollo de normativa de consumo, advirtiendo las necesidades en sectores no regulados o que presentan regulación insuficiente. En este sentido y en atención al contenido del presente informe, desarrollar regulaciones específicas en materias de seguridad de productos y de comercio electrónico, que contemplen las recomendaciones de la OCDE y la UNCTAD sobre la materia.	Poderes Legislativo y Ejecutivo / SERNAC
	Proponer una modificación legislativa en torno a la ampliación de los mecanismos de distribución de las indemnizaciones, compensaciones y reparaciones que se concedan en el marco del procedimiento especial en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores.	Poderes Legislativo y Ejecutivo
	Proponer una modificación legislativa en torno a regular el otorgamiento de costas razonables para legitimados activos distintos del SERNAC que obtengan sentencias favorables en juicios colectivos, fomentando la transparencia y evitando eventuales conflictos de intereses.	Poderes Legislativo y Ejecutivo
Marco de política pública	Emprender una estrategia coordinada entre los diversos organismos de la Administración del Estado para la protección de los consumidores, con especial atención en los consumidores vulnerables como parte de la política de Estado.	Poder Ejecutivo
	Profundizar el desarrollo de fuentes de información primaria, que permitan obtener antecedentes directos por parte de los consumidores a fin de caracterizarlos con el objeto de focalizar aquellos grupos prioritarios. Adicionalmente, intensificar la generación de estudios comportamentales de consumidores con el fin de desarrollar soluciones y/o mejoras en el marco de la facultad de propuestas normativas.	SERNAC
	Facilitar el acceso a la justicia para los consumidores individualmente considerados, implementando mecanismos para verificar el cumplimiento de lo establecido por la Ley 19496 en relación con el deber que incumbe a las Corporaciones de Asistencia Judicial de asistir a aquellos consumidores que no cuentan con los medios para costear su defensa, asegurando los recursos necesarios para ello.	Poderes Judicial y Ejecutivo
	Asegurar, mantener y fortalecer la interpretación administrativa a través del dictado oportuno de interpretaciones idóneas y unívocas, tanto en situaciones de normalidad como frente a circunstancias de excepción, contingencias o casos no expresamente resueltos por la normativa, a fin de otorgar la mayor certeza jurídica posible al mercado.	SERNAC
	Difundir el contenido de las circulares interpretativas del SERNAC, tanto a proveedores como a consumidores y actores clave, poniendo especial énfasis en la judicatura interesada, con el propósito de ser consideradas como criterios administrativos tutelares incluido bajo el criterio de apreciación de la sana crítica.	

Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor de CHILE

Asunto	Recomendaciones	Destinatarios
	En este sentido, se recomienda el desarrollo de publicaciones que promuevan la generación de masa crítica en derecho del consumidor.	SERNAC
	Publicar y difundir a través de una circular interpretativa los criterios objetivos en que se define la priorización de la persecución colectiva de conductas atentatorias contra las normas de protección del consumidor. Lo anterior, con el objetivo de promover prácticas que eviten mayor detrimento a los consumidores, persiguiendo su indemnidad y velando por una efectiva protección de sus derechos, además de proveer transparencia en las decisiones y un eficiente uso de las herramientas de protección.	SERNAC
	Fortalecer el ámbito de la solución de controversias individuales impulsando el despliegue del arbitraje y de la mediación de consumo en áreas distintas a la financiera, asegurando la obligatoriedad de las decisiones arbitrales para los proveedores. En este sentido, también se incentiva el apoyo para instaurar mecanismos de ODR que permitan involucrar incluso a proveedores extranjeros.	Poderes Legislativo y Ejecutivo
	Reforzar la promoción de las buenas prácticas comerciales, certificaciones voluntarias y mecanismos de cumplimiento normativo (<i>compliance</i>) entre los proveedores, con énfasis, en este último punto, en los beneficios que otorgan los planes de cumplimiento en aquellos proveedores que se desenvuelvan en mercados más masivos, asimétricos y riesgosos desde la perspectiva de protección de los derechos de los consumidores.	SERNAC
	Potenciar la incorporación de la educación financiera en el currículo escolar, incluir contenidos educativos sobre la protección del consumidor en el currículo escolar en educación básica y media, fomentar la formación de docentes en materias de educación financiera y protección al consumidor para su integración en los diversos programas de estudios y generación de recursos educativos, y desarrollar los lineamientos respecto de la educación y alfabetización financiera, todo ello considerando las recomendaciones del Consejo de Educación Financiera de la OCDE y demás experiencia internacional.	Poder Ejecutivo
Marco institucional	Fortalecer y operativizar los mecanismos de coordinación interinstitucional mediante la creación de una instancia de articulación de políticas públicas entre todos los órganos de la Administración del Estado, con participación del más alto nivel funcional, de los organismos relacionados con la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios. Este instrumento podrá contemplar la participación de la sociedad civil y empresas.	Poderes Legislativo y Ejecutivo
	Fortalecer la presencia territorial a nivel nacional a través de la coordinación que se mantiene con las municipalidades, mediante un proceso de mejora continua y capacitación de los funcionarios municipales involucrados en la protección del consumidor, bajo el liderazgo del SERNAC.	SERNAC
	Profundizar, utilizando un enfoque de descentralización territorial, la generación de espacios de participación ciudadana para la discusión de políticas públicas, tendientes a la presentación de cambios normativos que reflejen la realidad sociocultural del país y las necesidades de los consumidores.	SERNAC
	Reforzar la capacitación periódica a la judicatura en materia de protección al consumidor a través de la Academia de la Magistratura (academia del Poder Judicial) y el Instituto de Jueces de Policía Local, poniendo especial atención en aquellos jueces de comunas con pocos recursos humanos y/o financieros y contando, en la medida de lo posible, con el apoyo del mundo académico.	Poder Judicial/SERNAC
	Incrementar los recursos presupuestarios del SERNAC con el fin de aumentar su capacidad fiscalizadora; asistir a los consumidores vulnerables desde la perspectiva de la territorialidad y el analfabetismo digital; intensificar la generación de estudios comportamentales en materia financiera y ampliar su alcance a otros mercados, y promover el acceso a la justicia para la defensa de los intereses individuales de los consumidores.	Poderes Legislativo y Ejecutivo

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2020). *Chile Panorama general*, <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview#1>
- Banco Mundial (2018). *Connecting to Compete 2018 Trade Logistics in the Global Economy The Logistics Performance Index and Its Indicators*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29971/LPI2018.pdf>
- Cornell University, INSEAD y OMPI (2020). *The Global Innovation Index 2020. Who Will Finance Innovation?*, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf
- FMI (2020). *IMF DataMapper*, <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/CHL>
- Gobierno de Chile (2020). *Proceso Constituyente*, <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/#cronologia>
- The Heritage Foundation (2020). *Index of economic freedom*, <https://www.heritage.org/index/download>
- Huawei (2019). *Global Connectivity Index*, <https://www.huawei.com/minisite/gci/en/country-rankings.html>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2020), <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda>.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile (2019). *Informe de Desarrollo Social*, http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Desarrollo_Social_2019.pdf
- Naciones Unidas (2016). *Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor*, https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf
- OCDE (2016). *Consumer Protection in E-commerce OECD Recommendation*, <https://www.oecd.org/sti/consumer/ECommerce-Recommendation-2016.pdf>
- OCDE (2006). *OECD Recommendation on Cross-Border Co-operation in the Enforcement of Laws against Spam*, <http://www.oecd.org/sti/economy/oecdrecommendationoncross-borderco-operationintheenforcementoflawsagainstspam.htm>
- OMC (2015). *Examen de las Políticas Comerciales. Informe de Chile*, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/TPR/G315R1.pdf&Open=True>
- PNUD (2016). *Panorama general sobre el desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf
- Regional Innovation and Entrepreneurship Research Center (2020). *The Global Entrepreneurship Index 2019*, https://thegedi.org/wp-content/uploads/2020/01/GEI_2019_Final-1.pdf
- Social Progress Imperative (2020). *Social Progress Index Explore Map*, <https://www.socialprogress.org/?code=CHL>
- UNCTAD (2020). *Fortalecimiento de la protección del consumidor y de la competencia en la economía digital*, https://unctad.org/system/files/official-document/tdrbpconf9d4_es.pdf
- UNCTAD (2019). *UNCTAD B2C E-commerce Index 2019*, https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d14_en.pdf
- UNCTAD (2019). *World Consumer Protection Map, Contribution by Chile*, <https://unctadwcpm.org/docs/CHL.pdf>
- WEF (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

ANEXO

INSTITUCIONES ENTREVISTADAS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME

Entidades públicas

Comisión de Mercado Financiero
Fiscalía Nacional Económica
Instituto de Jueces de Policía Local
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Servicio Nacional del Consumidor
Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento
Superintendencia de Servicios Sanitarios
Subsecretaría de Telecomunicaciones

Gremios empresariales, empresa y profesionales

Asociación de Supermercados de Chile
Bms Abogados
Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria
GMD Abogados
Fundación ProBono
Retail Financiero

Sociedad civil

Centro de Bicultura
Asociación de Consumidores de Osorno (ACO)
Corporación Nacional de Consumidores y Usuario (CONADECUS)

Centros de estudios, academia y medios

Universidad de Talca
Universidad de Valparaíso
Universidad Adolfo Ibáñez
Universidad de Chile
Canal de Televisión Mega

