MINUTA COMUNICACIONAL
"SERNAC TE PROTEGE"

I. Ideas Fuerza

- 1) Ingreso de proyecto de ley para **mejorar las soluciones individuales de consumo**
- 2) Para hacerlo, se **fortalecerá y modernizará SERNAC**, entregando la **facultad de sancionar** casos individuales
- 3) SERNAC **acompañará** al consumidor en el camino.
- 4) Se contempla un **procedimiento administrativo moderno y expedito**, que contempla expresas garantías procesales y sustantivas para las partes.
- 5) **Se privilegiará la solución por sobre la sanción**. El proyecto contempla mecanismos que anticiparán las soluciones.
- 6) El proyecto se diseñó **haciéndose cargo de los reparos del Tribunal Constitucional**.

II. Relato

Las relaciones de consumo son asimétricas: una parte es poderosa y experta en su negocio y, la otra, es una persona que no cuenta con la misma información y recursos. Para corregir esta desigualdad, la ley y del Estado deben proteger a la parte más débil. En nuestro país, quién se encarga de velar por los derechos de los consumidores es Sernac: un servicio que históricamente ha hecho mucho con muy pocas atribuciones.

Sernac recibe anualmente más de 500.000 reclamos y solo la mitad terminan con una solución. La otra mitad de los consumidores quedan entregados a ir con sus propios recursos a tribunales, enfrentando empresas especializadas y con espaldas financieras que les permiten defenderse con abogados especialistas. Como podrá esperarse, los consumidores que deciden iniciar juicios son una proporción que no alcanza al 2% de los que reclaman. La sensación generalizada de los consumidores es que están entregados a la voluntad de la empresa para resolver sus problemas: si queremos mercados y empresas socialmente legitimados, debemos promover el cumplimiento de la ley.

La ley se ha ido modificando en las últimas décadas para mejorar las soluciones colectivas, la capacidad de fiscalizar y otras facultades que le han permitido a Sernac tener más herramientas para defender a los consumidores. Sin embargo, hay una brecha que en más de 25 años no hemos podido cerrar: la brecha para atacar las soluciones individuales, domésticas y del día a día.

Esta brecha la cerraremos elevando los estándares de atención al cliente por parte de las empresas, y facultando a Sernac para sancionar a empresas que infrinjan los derechos de los consumidores en casos individuales, si es que la empresa se negó a dar una solución.

Como Gobierno, tenemos el compromiso de saldar esta deuda con los consumidores: una deuda que se arrastra hace más de 25 años. Se intentó en el pasado, pero con resultados frustrados. Lo volveremos a intentar, tomando todos los resguardos técnicos para que la perspectiva de esta reforma sea exitosa. Esperamos que todos los actores se muestren abiertos a dar este paso que nos permitirá estar a la altura de los países con los que nos comparamos y, para que decirlo, con todos los de nuestra región.

Esta no es una reforma para el Estado o para Sernac, es para Chile, sus consumidores y para la justicia de los casos individuales, para que las personas puedan recibir una mejor atención, respuesta y solución a sus problemas.

III. Antecedentes

- Sernac es un órgano fiscalizador que tiene facultades para representar a las y los consumidores en juicio, siempre y cuando se refiera a casos grandes y colectivos (que afecten a más de 50 consumidores). Para los casos individuales, Sernac no tiene atribuciones para defender a las y los consumidores, por lo que estos quedan entregados a la voluntad de la empresa infractora.
- Cada año Sernac recibe más de 500.000 reclamos, pero la mitad de ellos terminan frustrados debido a la falta de respuesta o acogida por parte de las empresas. Ante esta situación, las y los consumidores se encuentran con una única opción: llevar el caso a tribunales. Sin embargo, esta situación solo se materializa en 1 de cada 27 reclamos que quedaron frustrados, fundamentalmente por los costos asociados a litigar, que muchas veces superan el daño sufrido. Además, se presenta una significativa asimetría de recursos y tiempo entre la o el consumidor y las empresas (que cuentan con abogados especialistas), lo que dificulta aún más el acceso a la justicia para las y los afectados.
- Los datos indican que mientras más cercana es la probabilidad de una sanción, más incentivos tienen las empresas para resolver el problema de la o el consumidor. En efecto, de las 10.000 demandas anuales que presentan las y los consumidores por casos individuales, en más del 60% las empresas ofrecen una solución y llegan a acuerdo en la primera audiencia de conciliación, dando término al litigio.
- Estas cifras dan cuenta de que nuestro actual sistema, que no ha variado desde 1997, carece de herramientas eficaces para resolver las infracciones que afectan a las y los consumidores en el ámbito de sus problemas individuales de consumo.
- Estas circunstancias refuerzan la necesidad de hacer presente al Estado cuando hay un reclamo frustrado. Hacer más probable una sanción en caso de incumplimiento permitirá:
 - Incentivar las soluciones a los consumidores
 - Reducir los espacios de impunidad
 - Promover mercados más transparentes y confiables, a través de la construcción de mejores estándares comerciales y mayor legitimidad de las empresas
- No es extraño que los “Sernac” del mundo sancionen:
 - De los países del G7 (Estados Unidos, Canadá, Francia, Japón, Alemania, Italia y Reino Unido), solo Reino Unido no cuenta con un organismo con facultades sancionatorias, pero actualmente se encuentran discutiéndolo y es altamente probable que se apruebe.
 - En el continente, todos los “Sernac” pueden sancionar ciertos incumplimientos a la ley. La única excepción es Ecuador, que no cuenta con un “Sernac”, pero sí con una Defensoría del Pueblo que representa al consumidor individual ante tribunales (Sernac no puede hacerlo)

- Para obtener soluciones más rápidas:
 - Se obligará a las empresas a contar con un sistema de posventa que sea capaz de recibir, registrar y responder los reclamos de las y los consumidores, distinguiendo según su tamaño.
 - Se fortalecerá el sistema de gestión de reclamos de Sernac.

IV. Contenidos: 3 ejes

a) Sanciones a casos individuales: Sernac podrá sancionar a las empresas que vulneren los derechos de las y los consumidores en casos individuales, y podrá ordenar la devolución de los dineros pagados por éstos, además de otras medidas para prevenir futuros incumplimientos. Para hacerlo:

- 1) *Se creará un procedimiento administrativo moderno y expedito*: tomando como referencia la exitosa experiencia de otros órganos con facultades similares (Superintendencias, Subtel y CMF). Este procedimiento contempla garantías procedimentales y amplia revisión por los tribunales (juzgados de policía local, que hoy conocen los casos de consumo individuales).
- 2) *Los procedimientos se tramitarán por una nueva Subdirección de Procedimiento Sancionatorio de Sernac*: compuesta por profesionales encargados de recibir y recabar los antecedentes necesarios para decidir si sancionar o no, de conformidad a la ley.
- 3) *Las multas seguirán siendo las mismas que ahora*: el propósito de la facultad sancionatoria es hacer más probable una sanción en caso de incumplimiento, no incrementar su entidad.

b) Reforma pro-soluciones

- 1) *Obligación de las empresas a contar con un sistema de gestión de reclamos*, distinguiendo por el tamaño de las empresas: el 80% de los reclamos que recibe Sernac se dirigen contra 100 empresas, todas grandes. Es necesario que las empresas se comprometan a escuchar y responder a sus consumidores, para incrementar la posibilidad de solución.
- 2) *Responsabilidad de las plataformas intermediarias*: empresas que operan como intermediarias (Marketplace y aplicaciones de delivery, por ejemplo) también deberán dar respuesta a los consumidores por los productos o servicios adquiridos a través de ellos, mejorando la capacidad de respuesta a los consumidores.
- 3) *Fortalecimiento de la gestión del reclamo que actualmente tiene Sernac*: se regula la gestión del reclamo, incorporando que las soluciones que se alcanzan en esa instancia se certifiquen y se hagan exigibles. Asimismo, se establecen medidas para compeler a las empresas a responder los reclamos en esta instancia, para promover que las soluciones lleguen antes de iniciar un procedimiento sancionatorio.
- 4) *Incentivos durante el procedimiento sancionatorio*: se contempla un sistema de disminución sustantiva de multas si, durante su curso, las empresas reparan a la o el consumidor afectado. Se privilegiará la solución por sobre la sanción.

c) Procedimiento ante una infracción individual:

- 1) *Reclamo ante la empresa*: una o un consumidor podrá dirigirse ante la empresa con la que contrató, al igual que hoy. Con el proyecto, las empresas estarán obligadas a recibir, registrar y responder los reclamos de la o el consumidor afectado. Esta obligación distinguirá según tamaño de la empresa.
- 2) *Gestión del reclamo ante Sernac*: con plazos concretos, Sernac recibirá reclamos de las y los consumidores (hayan o no reclamado ante la empresa) y los pondrá a disposición del proveedor para que los acojan o rechacen. En el primer caso, se certificará dicha circunstancia, y lo ofrecido será exigible

por la o el consumidor. Si lo rechaza, la o el consumidor podrá ratificar su reclamo, dando lugar a una denuncia que será analizada por el Servicio.

3) *Admisibilidad*: Sernac revisará la denuncia para analizar si cumple con ciertos requisitos mínimos como, por ejemplo, que se trate de hechos que puedan ser constitutivos de una infracción a la ley del consumidor.

4) *Inicio y curso del procedimiento*: cumpliéndose los requisitos de admisibilidad, Sernac iniciará el procedimiento sancionatorio, dando un plazo a la empresa para que presente sus descargos y se acompañen los antecedentes que lo sustentan. Luego, se revisarán los antecedentes por los profesionales de Sernac y podrá requerirse más información de ser necesario.

5) *Término del procedimiento administrativo*: si se verifica la vulneración a los derechos de la o el consumidor afectado, Sernac podrá ordenar a la empresa a pagar una multa a beneficio fiscal¹ (con reglas especiales para las micro y pequeñas empresas), ordenará la devolución de los cobros indebidos y otras medidas preventivas.

6) *Recursos*: la decisión del Sernac siempre será revisable, tanto por el mismo Servicio (recursos administrativos) como por los juzgados de policía local (recurso judicial) y, eventualmente, por las cortes de apelaciones. Los recursos serán amplios y permitirán revisar aspectos de forma y fondo de la decisión administrativa. En este mismo procedimiento, el consumidor podrá presentar su demanda indemnizatoria para que se tramiten conjuntamente y se reparen los daños adicionales que pudo haber sufrido.

V. Tribunal Constitucional

En 2018, el Tribunal Constitucional declaró parcialmente inconstitucional un proyecto de ley que pretendía entregarle, entre otras, facultades sancionatorias a Sernac.

“Sernac te protege” se diseñó teniendo presente las consideraciones expresadas por el Tribunal Constitucional, haciéndose cargo de todos los reparos. Con ese propósito, se contó con la asesoría experta de tres destacados abogados y académicos: José Roa Ramírez (ex director del Sernac), Enrique Barros Bourie (académico de la Universidad de Chile) y Ramiro Mendoza Zúñiga (ex Contralor General de la República).

Las razones por las cuales “Sernac te protege” supera el estándar del Tribunal Constitucional son las siguientes:

1) No será “Juez y Parte”: el proyecto garantiza que no existirá la posibilidad de que, en un mismo caso, Sernac pueda sancionar a la empresa (“juez”) y defender judicialmente a los consumidores (“parte”).

2) Sernac será imparcial en los procedimientos: para aplicar sanciones, Sernac deberá apegarse a un estricto procedimiento administrativo, con expresas garantías procesales y sustantivas para las partes. Asimismo, sus decisiones siempre podrán ser ampliamente revisadas por los tribunales de justicia, sea porque se le dio la razón al consumidor o a la empresa.

¹ Durante todo el curso del procedimiento, podrá ocurrir que Sernac le dé término anticipado, sea porque el caso era en realidad un caso colectivo (más de 50 consumidores afectados) o porque otro organismo con competencias sectoriales inició un procedimiento por los mismos hechos (CMF, Superintendencias o Subtel, por ejemplo).

3) Facultades sancionatorias acotadas: la facultad sancionatoria no será empleada siempre y respecto de cualquier caso. Por el contrario, será respecto de casos individuales y específicos, que son aquellos que afectan cotidianamente a los consumidores. Para los casos grandes y colectivos, ya existen otras facultades que este proyecto no toca (Procedimientos Voluntarios Colectivos y demandas colectivas).

4) El diseño contempla atribuciones equilibradas y compatibles: el PdL no considera entregarle facultades regulatorias al Sernac, como sí lo hacía el proyecto anterior. Igualmente, se robustecen las murallas chinas y se crean reglas para inhibir al Sernac en caso de que sus atribuciones puedan provocar distorsiones.

5) Se establece un sistema consistente de coordinación regulatoria: se regula la coordinación de las facultades sancionatorias de Sernac y las de otras autoridades con facultades sancionatorias. Se evitarán procedimientos paralelos y sanciones redundantes por la misma infracción, dando preferencia a la solución sectorial por sobre la de Sernac.

6) Contamos con asesores expertos e independientes que colaboraron en un diseño adecuado. Expertos en temas vinculados a diseño institucional, derecho de los consumidores, derecho constitucional y administrativo han colaborado en el diseño de este proyecto. Enrique Barros Bourie, Ramiro Mendoza Zúñiga y José Roa Ramírez han asesorado al Ministerio en el diseño.

VI. Diferencias entre “Sernac te protege” y proyecto anterior

- 1) “Sernac te protege” no contempla facultades regulatorias (dictar normativa) para Sernac
- 2) “Sernac te protege” contempla reglas para evitar que se crucen las facultades de representación de parte en casos colectivos con las facultades para sancionar casos individuales. Nunca podrá sancionar y defender judicialmente un mismo caso.
- 3) “Sernac te protege” consagra mayores garantías para las partes en el procedimiento sancionatorio, así como una revisión judicial amplia de la decisión de Sernac, que comprende aspectos de forma y fondo
- 4) “Sernac te protege” considera un esquema de coordinación regulatoria que asegura que no existirán procesos paralelos ni sanciones redundantes con otros organismos que apliquen sanciones
- 5) “Sernac te protege” no consagra una etapa previa de conciliación (declarada inconstitucional), sino que reforzará la gestión del reclamo del Sernac, así como también se obligará a las empresas a contar con un sistema de gestión del reclamo
- 6) “Sernac te protege” reduce los ámbitos de discrecionalidad de Sernac para iniciar procedimientos sancionatorios de oficio: solo podrá hacerlo si la información que funda iniciar uno de estos procesos se percibió con ocasión de uso de otras facultades legales.

VII. Más derechos para las personas consumidoras

Todavía existen importantes brechas y múltiples problemas que afectan a las y los consumidores de nuestro país. Por esto, se presentarán medidas legislativas para mejorar y actualizar la Ley del Consumidor, disminuir las asimetrías que se han provocado con ocasión de las nuevas tecnologías y prevenir prácticas abusivas realizadas por algunos proveedores.

Esta modernización persigue, entre otros objetivos, combatir el sobreendeudamiento, terminar con las trampas en el comercio, mejorar las reparaciones a las y los consumidores afectados por abusos e infracciones a la ley, y avanzar en el trato digno a las personas en los mercados.

Principales medidas:

1. **“Obligación de posventa”.** La Ley del Consumidor no establece obligaciones de entregar servicios de posventa a sus clientes. Muchas veces, los proveedores no mantienen canales (físicos o digitales) disponibles para que las y los consumidores realicen preguntas y/o reclamos respecto del bien o servicio que han adquirido. En la práctica, las y los consumidores acuden a Sernac para reclamar, utilizando recursos públicos en situaciones que debieran ser resueltas por los privados, incluso alcanzando soluciones más rápidamente. La propuesta contempla que el estándar que se exige a una empresa multinacional sea diferente al que se le exige a una pequeña empresa, atendida la diferente realidad de cada una de ellas.

Ejemplo: Ariel compró una carcasa para su teléfono por internet, pero nunca llegó. El sitio web no tiene un sistema de reclamos, solo muestra un teléfono y una dirección al final de la página. Ariel llamó por tres días sin respuesta y decidió ir a la dirección, pero la empresa no le ofreció nada. Ante esto, Ariel reclamó en el Sernac pero la empresa no dio respuesta.

El Proyecto obligará a dar respuestas a las y los consumidores, arriesgando multas por no hacerlo.

2. **“Cobranzas abusivas”.** Actualmente, la Ley del Consumidor establece límites máximos para el cobro de comisiones por cobranza extrajudicial. Sin embargo, las empresas de cobranza han abusado de esta situación, cobrando siempre los límites máximos y sin adecuada justificación, anticipando los costos incluso antes de haber incurrido en ellos.

Por tanto, se refuerza la prohibición de cobro automático a través de la prohibición de evaluarlos anticipadamente, debiendo corresponder a los costos que efectivamente significaron las gestiones de cobranza, así como también se establecerán nuevos topes legales, sustancialmente menores que los actuales y más acordes con los costos reales de ese tipo de gestiones.

A su vez, cuando se inician juicios de cobranza y los consumidores quieren llegar a acuerdos para repactar sus deudas y evitar la ejecución de sus bienes, los proveedores efectúan cobros a los consumidores por concepto de “honorarios judiciales”, fijando ellos mismos su valor y que en algunos casos ascienden hasta el 15% de la deuda judicializada, de acuerdo con investigaciones realizadas por el Sernac.

Se propone establecer que los honorarios judiciales siempre deberán ser determinados por el juez, lo que es la regla general en los juicios.

Ejemplo: Juan pidió un crédito por \$1.000.000. Según los “términos y condiciones” se cobrará un 6% de la deuda (\$60.000) si ésta no se paga por las gestiones de cobranza extrajudicial. Juan no pudo pagar, de modo que la empresa lo llamó una vez y le mandó un correo electrónico para recordarle que debe ponerse al día. Juan renegoció la deuda y el Banco le está cobrando \$60.000 por el llamado y el correo electrónico.

Con el proyecto, Juan debería pagar menos de \$1.000 dado que el banco no podrá fijar el monto de estos gastos antes de incurrir en ellos y el valor de mercado de llamar y enviar un correo electrónico es inferior a ese precio. Asimismo, se reducen sustancialmente los topes legales.

3. **"Regulación de las cláusulas de aceleración"**: Las cláusulas de aceleración permiten cobrar la totalidad de una deuda si se atrasa en el pago de alguna cuota, sin importar si este incumplimiento no es grave. Con esto se incrementan los montos de las deudas actualmente exigibles de las y los consumidores, así como también hacen muy pesada la carga financiera de los hogares, robusteciendo el círculo vicioso del endeudamiento.

Se propone regular las cláusulas de aceleración, no eliminarlas, estableciéndose como cláusulas abusivas cuando el incumplimiento que les de origen no se vincule directamente con la operación del crédito, o que el retardo en los pagos sea inferior al 20% de la deuda morosa.

Ejemplo: María compró un automóvil con un crédito de \$10.000.000 a cinco años. Según el contrato, si no paga una o más cuotas, la empresa puede cobrar el total. María tuvo un imprevisto y no pudo pagar una cuota. La empresa la demandó por el total de la deuda y ahora está en Dicom por no haber podido pagar una cuota, la que equivale a menos del 5% de la deuda total. Con el Proyecto, María solo habría sido demandada por el valor de la cuota impaga. Para ser demandada por el total de la deuda, María tendría que dejar de pagar durante más de ocho meses.

4. **"Me salgo al tiro"**. No existe una obligación legal para que las y los consumidores puedan modificar o renunciar a contrataciones “del mismo modo” cómo las contrataron en un comienzo. La regulación actual solo impide que sean condiciones más “gravosas”, sin definir necesariamente a qué se refiere. Se propone regular expresamente la obligación de mantener los mismos canales para modificar o terminar contratos.

Ejemplo: Alexis se suscribió por internet a un plan básico en un gimnasio. Luego de dos meses, tuvo que redestinar esos fondos para pagar otra deuda. La página web no tenía la opción para eliminar la suscripción. Llamó por teléfono y le dijeron que, para poder terminar su membresía, tenía que dirigirse a las oficinas centrales del gimnasio, ubicadas muy lejos de la comuna en la que se encuentra el gimnasio. El Proyecto asegura que, si se suscribió por internet a un servicio, también debiera poderse terminar del mismo modo.

5. **"Plataformas online"**. En línea con la tendencia internacional, las empresas que operan como intermediarias (Marketplace y aplicaciones de delivery, por ejemplo) también deberán dar respuesta a los consumidores por los productos adquiridos a través de ellos, mejorando la capacidad de respuesta a los consumidores.

Es decir, si empresas que venden productos a través de estas plataformas son malos cumplidores, las plataformas se harán responsables de cara al consumidor que contrató por su intermedio.

Ejemplo: Si a través de una aplicación compré una docena de empanadas de pino para el 18, pero me llegaron 9 que eran de queso, hoy la aplicación no estaría obligada a devolverme el dinero.

Con el proyecto, la aplicación sí estaría obligada a entregarme una solución en su rol de intermediaria.

6. **Publicidad no sexista.** La ley del consumidor ya regula y sanciona el caso de la publicidad engañosa. Sin embargo, actualmente no se prohíbe la promoción de estereotipos que discriminen o menoscaben a las personas por ser hombres o mujeres su género en la publicidad. La única normativa que existe requiere que las empresas se acojan voluntariamente a ella (código de ética de Conar), no teniendo una capacidad real de modificar la conducta de quienes emiten de este tipo de mensajes publicitarios.

El Proyecto pretende sancionar especialmente la promoción de estereotipos destinados a degradar, menoscabar, vejar o discriminar, por razones de género a través de mensajes publicitarios.

Ejemplo: En un comercial de snacks se muestra el cuerpo de una mujer con poca ropa, empleando el concepto "provocación" para consumir el producto, identificando un objeto comestible con su cuerpo. Se fomenta de manera explícita la denigración, hipersexualización, y objetivación de la mujer en publicidad.

El Proyecto pretende establecer que estas campañas incumplen la ley del consumidor.

7. **Implementar medidas propuestas por la FNE en el Estudio de Mercado sobre el mercado fúnebre.** En noviembre de 2022 la Fiscalía Nacional Económica publicó el informe preliminar del estudio del mercado fúnebre, en el que entregó una serie de recomendaciones para mejorar las condiciones competitivas en dicho mercado.

Dentro de sus recomendaciones incluyó establecer una prohibición de ofrecer paquetes de productos en la modalidad de "venta atada", es decir, sin la posibilidad de adquirirlos al mismo precio por separado, y entregar las facultades de fiscalización y persecución de dicha obligación al Sernac.

Ejemplo: una persona que acaba de sufrir la muerte de un familiar se acerca a una funeraria para adquirir los servicios fúnebres. La empresa le ofrece paquetes completos, que incluyen el ataúd, los ornamentos y el servicio de transporte. La o el consumidor dice que solo necesita el ataúd y los ornamentos, ya que el transporte fue provisto por el sindicato del difunto. La funeraria se niega a venderle solo el ataúd y los ornamentos. La o el consumidor busca en otras funerarias y todas le responden lo mismo.

El Proyecto busca que las y los consumidores puedan acceder a los bienes y servicios por separado, sea porque cuentan con algunos de ellos, no los necesitan, o han encontrado mejores precios en otros lados.

8. **Extensión del ámbito de aplicación de la Ley del Consumidor a los contratos de promesa de compraventa de vivienda.** Los contratos de promesa de compraventa de bienes inmuebles revisten

una gran importancia, en la práctica, es en esta instancia donde se fijan todas las cláusulas que son determinantes para la decisión de contratar y en la firma del contrato éstas simplemente se replican.

Actualmente, la Ley del Consumidor sólo dispone su aplicación a los contratos de vivienda, pero no ocurre lo mismo con las promesas. El proyecto extiende su aplicación.

9. **Extensión del principio pro consumidor.** La Ley Pro Consumidor realizó un avance muy importante al reconocer un principio interpretativo en favor de las personas consumidoras. Sin embargo, todavía existen espacios de mejora.

El proyecto de ley extiende este principio interpretativo a los procedimientos que resguarden los derechos de las personas consumidoras y a otras normas, distintas de la Ley del Consumidor, que establezcan derechos en favor de los consumidores.