



Tesina Derecho Universidad Valparaíso

**LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR
EN LA DEFENSA DEL INTERÉS GENERAL**

**Límites a su extensión a causas individuales con efectos masivos o habituales por parte
del proveedor**

Estudiantes:

Katia Noguera Guerra

Luna Sherman Núñez

Profesor(a) guía: Eduardo Zamora.

Diciembre de 2025.

Tabla de contenido

Resumen	5
Abstract	5
Introducción	6
Capítulo 1: El interés general de los consumidores y la regulación actual.....	8
1.1 El artículo 58 letra g) de la Ley 19.496: Contenido, alcance y finalidad	8
1.2 La incorporación de la legitimación activa del Sernac: ámbitos generales	11
1.3 Críticas doctrinarias a la regulación del artículo 58 letra g) de la Ley de Protección a los derechos de los consumidores.	12
1.4 La relación existente entre el artículo 58 letra g) y artículo 51 de la LPDC.....	13
Capítulo 2: Criterios doctrinarios y jurisprudenciales para la delimitación del interés general de los consumidores y la legitimación activa del Sernac.....	15
2.1 Interpretación doctrinaria de “el interés general de los consumidores”.....	15
2.2 Tipos de interés en el derecho al consumidor. Necesidad de delimitar los tipos de interés en el derecho del consumidor y límites a la intervención del Sernac en causas individuales.	17
2.3 Criterios jurisprudenciales para diferenciar el interés general e interés individual.	19
Capítulo 3: Práctica jurisprudencial del Sernac: casos en que ha ejercido la facultad de hacerse parte en un juicio.....	21
3.1 Intervención de Sernac en causas sobre Derechos del Consumidor.	21
3.2 Críticas a Sernac en causas de interés individual.....	24
3.3 Criterios del Sernac para definir el alcance general de una infracción y su importancia práctica	25
3.4 Respuestas de los tribunales frente a la participación y legitimación activa del Sernac en causas individuales.....	27
Capítulo 4. La circular interpretativa del Sernac (2019): análisis crítico de su alcance y efectos en la práctica judicial	28
4.1 Contenido y aplicación de la Circular interpretativa.....	28
4.2 Justificación del concepto de interés general en la Circular del Sernac y su recepción doctrinal.	30
4.3 Impacto práctico de la Circular del Sernac y cuestionamientos sobre su fuerza vinculante.....	31
4.4 Conflictos entre el criterio de la Circular del Sernac y la jurisprudencia: necesidad de un análisis crítico.....	33

Capítulo 5. Análisis normativo, doctrinario y jurisprudencial: Respecto del alcance del Artículo 58 letra G de la ley 19.496 y la extensión de la legitimación activa del Sernac en casos de interés individual.....	35
5.1 Fundamentos y límites actuales de la legitimación activa del Sernac.....	35
5.2 Evolución doctrinaria de la legitimación activa y el principio pro consumidor.....	35
5.3 Viabilidad jurídica y consecuencias de ampliar la legitimación activa del Sernac a casos individuales con afectación colectiva.....	37
5.4 Límites legales a la intervención del Sernac y controversias jurisprudenciales sobre el interés general.....	39
Conclusiones.....	42

TABLA DE ABREVIATURAS

LPDC: Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores.

Sernac: Servicio Nacional del Consumidor.

Resumen

El trabajo analiza la legitimación activa del Servicio Nacional del Consumidor (en adelante, Sernac) para intervenir en procedimientos judiciales, centrado en la interpretación del “interés general de los consumidores” del artículo 58 letra g) de la Ley 19.496. La hipótesis sostiene que Sernac se encontrará legitimado para actuar en causas de interés individual si la conducta del proveedor denunciada demuestra habitualidad y masividad potencial de afectación. Para ello será empleará el método dogmático, realizando una investigación documental basada en el análisis de normativa legal, jurisprudencia chilena y doctrina especializada, incluyendo el estudio de criterios contradictorios jurisprudenciales y su contraste con una visión doctrinal restrictiva. Así mismo, se examina la Circular Interpretativa del Sernac de 2019. El estudio concluye que una interpretación amplia de interés general, reforzada por el principio pro consumidor, es esencial para que el efectivo cumplimiento del mandato protector del Sernac.

PALABRAS CLAVE: Legitimación activa; Interés general; Circular Interpretativa; Principio pro consumidor.

Abstract

This paper analyzes the standing of the National Consumer Service (hereinafter, Sernac) to intervene in legal proceedings, focusing on the interpretation of the "general interest of consumers" in Article 58, section g) of Law 19.496. The hypothesis is that Sernac is entitled to act in cases of individual interest if the reported supplier's conduct demonstrates habitual behavior and the potential for widespread harm. To this end, the dogmatic method will be employed, conducting documentary research based on the analysis of legal regulations, Chilean jurisprudence, and specialized doctrine, including the study of contradictory jurisprudential criteria and their contrast with a restrictive doctrinal view. Likewise, Sernac's 2019 Interpretive Circular will be examined. The study concludes that a broad interpretation of the general interest, reinforced by the pro-consumer principle, is essential for the effective fulfillment of Sernac's protective mandate.

KEYWORDS: Active Legitimation; SERNAC; General interest; Interpretative Circular; Pro-consumer principle.

Introducción

En Chile, el derecho del consumo ha experimentado una evolución significativa en el ordenamiento jurídico chileno, particularmente desde la dictación de la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores y luego a partir de las reformas introducidas por la Ley N° 21.081. Estas modificaciones fortalecieron el rol institucional del Servicio Nacional del Consumidor (en adelante, Sernac o Servicio) que desempeña un rol fundamental como garante de los derechos de la parte más débil en esta relación de consumo. Sin embargo, a pesar de las diversas reformas a la Ley N° 19.496, en la actualidad, aún persiste en la actualidad una relevante incertidumbre jurídica respecto del alcance de las facultades judiciales del Servicio, específicamente en lo que respecta a su legitimación activa en procedimientos en que se ven comprometidos tanto intereses individuales como intereses generales de los consumidores.

En esta investigación, nos centraremos en una problemática procesal y sustantiva de gran relevancia práctica: la facultad del Sernac para hacerse parte en causas que, si bien surgen respecto de un interés individual, a la vez compromete el “interés general”.

En el marco de la Ley N° 19.496, el legislador distingue expresamente entre distintos tipos de intereses protegidos. Así el artículo 50 reconoce el interés individual, referido a la afectación concreta de los derechos de un consumidor determinado; el interés colectivo, que dice relación con derechos comunes a un conjunto de consumidores vinculados contractualmente a un mismo proveedor y; el interés difuso, que se configura cuando los derechos de los afectados pertenecen a un grupo indeterminado de consumidores. Junto con ello, el ordenamiento incorpora, en el artículo 58 letra g), sin definir expresamente, la noción de interés general de los consumidores, la cual ha sido entendida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, como una categoría distinta, de carácter cualitativo e incluso como sinónimo de interés público, cuyo objetivo se orienta a la tutela del correcto funcionamiento del mercado y a la protección de los consumidores considerados como un grupo abstracto.

La distinción entre los distintos tipos de interés protegidos no es meramente conceptual, sino que tiene consecuencias procesales relevantes. Pues, en un juicio de interés individual la legitimación activa le corresponde, en principio, exclusivamente al afectado. Mientras que, en los juicios de interés general, la legitimación activa corresponde al Sernac conforme a lo dispuesto por el artículo 58 letra g) de la Ley. Esta distinción resulta ser especialmente relevante, pues de ella depende tanto la legitimación activa del Servicio como el tipo de procedimiento aplicable y

el alcance de la tutela jurisdiccional. Históricamente, se ha tendido a asociar la intervención del Sernac a los juicios colectivos o difusos, donde existe una pluralidad de afectados identificables o determinables conforme a la estructura prevista en la Ley 19.946. No obstante, la práctica demuestra que muchas de las infracciones relevantes al régimen de protección del consumidor se manifiestan inicialmente a través de causas donde se ha afectado el interés individual de un consumidor determinado. Como se analizará más adelante, cuando el proveedor incurre en prácticas sistemáticas, habituales o dotadas de masividad potencial, dicha conducta no solo afecta el interés individual del consumidor particular, sino que también puede comprometer el interés general de los consumidores, el cual ha sido entendido como sinónimo de interés público o de la sociedad toda.

Entonces, surge la siguiente pregunta: el Servicio Nacional del Consumidor, ¿puede intervenir como legitimario activo en un juicio individual cuando la práctica del proveedor amenaza potencial y sistemáticamente el interés general? La hipótesis que sostenemos y que intentaremos demostrar, es que, por interpretación sistemática y teleológica) del artículo 58 letra g) de la Ley N° 19.496 sobre Protección a los Derechos de los Consumidores (en adelante, “la ley” o “LPDC”), el Servicio Nacional del Consumidor goza de legitimación para intervenir en causas iniciadas por un consumidor, cuyo interés individual ha sido afectado, siempre que la conducta denunciada manifieste una afectación al interés general. Entendemos que esa legitimación no depende solo de un factor cuantitativo, sino de un criterio cualitativo basado en la habitualidad, reiteración sistemática o masividad potencial de la infracción.

En consecuencia, planteamos que una interpretación armónica del artículo 58 letra g) de la LPDC, junto con el principio pro consumidor, permite al Sernac actuar en sede judicial ante hechos que resultan ser de interés individual, pero cuando estos evidencian fallas sistémicas del proveedor que pongan en riesgo la seguridad en el consumo y la protección de la sociedad toda, excede el interés puramente particular del consumidor e incluso el interés supraindividual.

La importancia de este estudio radica en la necesidad de superar la interpretación restrictiva del artículo 58 letra g) de la Ley de Protección a los Derechos de los Consumidores. Si se negara la legitimación activa del Sernac en estos casos, se corre el riesgo de dejar sin sanción prácticas abusivas que, por su baja cuantía individual, pero alto impacto agregado, no son demandadas por los consumidores.

Para demostrar la hipótesis de nuestro trabajo, estructuraremos nuestra tesina en cinco capítulos. En el primero, partiremos analizando la regulación actual y la evolución normativa del concepto de “interés general”. En el segundo, contrastaremos las posturas doctrinarias que oscilan entre una visión cuantitativa y una cualitativa del interés protegido y analizaremos los criterios jurisprudenciales sobre el interés general y la legitimación activa del Sernac. En el tercer capítulo, se revisará la práctica jurisprudencial reciente, identificando de qué manera y bajo qué criterios se han acogido o rechazado la intervención del Servicio. El cuarto capítulo, consta de un análisis crítico del alcance de la Circular interpretativa del Sernac de 2019, evaluando su impacto real y sus limitaciones en la práctica. En el quinto capítulo, realizaremos un análisis normativo, doctrinario y jurisprudencial respecto del alcance del artículo 58 letra g) de la Ley N° 19.496 y la extensión de la legitimación activa del Sernac en causas de interés individual. Y, para finalizar, presentaremos nuestras conclusiones pertinentes.

Capítulo 1: El interés general de los consumidores y la regulación actual

1.1 El artículo 58 letra g) de la Ley 19.496: Contenido, alcance y finalidad

El artículo 58 letra g) de la Ley 19.496 constituye una de las atribuciones más relevantes conferidas al Servicio Nacional del Consumidor, en cuanto le reconoce facultades específicas de intervención judicial destinadas a la protección de los consumidores. Esta facultad se encuentra dentro de un conjunto de funciones institucionales asignadas al Sernac, orientadas no solo a la fiscalización administrativa, sino que también a la tutela jurisdiccional de los derechos de los consumidores frente a infracciones que trasciende el ámbito individual.

En este sentido, Jaime Carrasco (2021, p. 4-5) sostiene que la atribución del Sernac de denunciar incumplimientos y de hacerse parte en causas que afecten los intereses generales de los consumidores debe comprenderse a partir de las funciones que la propia Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores asigna al Servicio, en tanto es un organismo público destinado a la protección y promoción de los derechos de los consumidores en el mercado. En efecto, como señala el autor, la creación de entidades especializada en esta materia responde a una tendencia común en las legislaciones contemporáneas, orientadas a reforzar la tutela de la parte más débil en las relaciones de consumo. Asimismo, agrega que “en Chile este organismo se denomina servicio nacional del consumidor y su sumisión y función se describen actualmente,

entre otras normas, el artículo 58 letra g) de la Ley de protección de los derechos de los consumidores”.

El artículo 58 letra g) de la LPDC constituye una de las atribuciones más importantes del Sernac, pues otorga la facultad para intervenir judicialmente en procesos que comprometen el interés general de los consumidores. El artículo 58 letra g) de la Ley N° 19.496 señala que corresponde al Sernac:

“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 consumidores, según los procedimientos que fijan las normas generales o los que se señalen en leyes especiales. La facultad de velar por el cumplimiento de normas establecidas en leyes especiales que digan relación con la protección de los derechos de los consumidores, incluye la atribución del Servicio Nacional del Consumidor de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivas y de hacerse parte en las causas en que estén afectados los intereses generales de los consumidores, según los procedimientos que fijan las normas generales o los que se señalen en esas leyes especiales.”

El artículo antes citado confiere al Sernac dos facultades distintas, pero complementarias. La primera, es la facultad de hacerse parte, esto quiere decir que puede intervenir en procesos judiciales ya iniciados por terceros cuando exista una afectación al interés general de los consumidores. La segunda, es la facultad de denunciar, que habilita al Servicio para iniciar procedimientos judiciales mediante la denuncia de infracciones que comprometen dicho interés.

La interpretación y el alcance práctico de estas facultades han sido desarrollados posteriormente por el propio Sernac a través de la Circular Interpretativa contenida en la Resolución Exenta 932/2019, la cual sistematiza los criterios bajo los cuales el Servicio ejerce su legitimación activa en defensa del interés general de los consumidores, cuestión que será analizada en los siguientes capítulos. (2019 pp. 1-12)

Antes de analizar la evolución normativa de esta disposición, es necesario abordar el concepto mismo de “interés general de los consumidores”, cuya falta de definición expresa constituye uno de los principales problemas interpretativos del sistema. En efecto, como advierte Fernández Ortega (2023, p. 106), “el concepto de interés o intereses generales se emplea en

distintas disposiciones del ordenamiento jurídico nacional, e incluso en la misma Constitución Política de la República, aunque ninguna norma le otorga contenido, sino más bien se le suele mencionar para considerarlo un límite de la actuación del Estado o para mostrar que existen valores más allá del plano individual que deben ser resguardados”. Esta ausencia de contenido normativo concreto obliga a la doctrina y a la jurisprudencia a construir criterios que permitan delimitar cuándo una conducta afecta el interés general y, por ende, cuándo se habilita la intervención institucional del Sernac en los términos contemplados por el artículo 58 letra g) de la Ley.

Al respecto, Carrasco (2021, p. 10) señala que el interés general debe entenderse “en un sentido más amplio que el interés colectivo o difuso que menciona el artículo 50 de la LPDC, toda vez que por interés general se entiende el interés de la sociedad política, utilizándose en general como un sinónimo de interés público o bien común”. Isler (2014, pp.550) menciona que no depende del criterio cuantitativo, es decir, de cuantas personas demanden, sino a la capacidad de la conducta infractora de generar riesgos sistémicos o replicables. Lo anterior implica que, incluso un caso individual puede ser de interés general si se verifica que la infracción u afectación es habitual, reiterada o si tiene el potencial de afectar a la “sociedad toda” (masividad potencial).

La postura de Isler, coincide con la de Maite Aguirrezábal (2024, 274), quien define el interés general en función de su objeto, el cual es la sanción al proveedor por infringir la ley. Bajo esta concepción, el Sernac actúa como un garante de los intereses público-económicos, interviniendo para sancionar conductas que van más allá de un conflicto de intereses individuales

En la Circular interpretativa del 2019, el Sernac afirma que entiende este concepto de “interés general de los consumidores” como “aquel interés de la sociedad política; como sinónimo de interés público o bien común, estableciéndose como fin el estado del Estado y de sus órganos, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Política de la República; o que engloba a la sociedad toda considerada como consumidora de la perspectiva de la Ley N°19.496”. (Sernac, 2019, pp. 4-5)

De lo expuesto, puede concluirse que el artículo 58 literal g) LPDC cumple una función central en el sistema de protección a los derechos de los consumidores. En cuanto a su contenido, la norma confiere al Sernac facultades expresas de intervención judicial, tanto para denunciar como para hacerse parte en procesos en que se vean comprometidos los intereses

generales de los consumidores. Respecto a su alcance, dicha atribución no se limita a supuestos de afectación colectiva o difusa en sentido estricto, sino que puede extenderse a situaciones originadas en casos individuales cuando la conducta del proveedor presenta características de habitualidad, reiteración o masividad potencial. Finalmente, la finalidad de esta disposición radica en reforzar la tutela institucional del interés público del consumo, permitiendo a Sernac actuar como garante del correcto funcionamiento del mercado y de la protección de los consumidores considerados como un grupo abstracto, más allá de la sola defensa de intereses patrimoniales individuales.

1.2 La incorporación de la legitimación activa del Sernac: ámbitos generales

La legitimación activa del Servicio Nacional del Consumidor para intervenir en sede jurisdiccional no estuvo presente desde el origen de la Ley 19.496. Pues en su versión original, publicada en el año 1997, el legislador concibió al Sernac principalmente como un órgano de carácter administrativo, con funciones orientadas a la fiscalización, información y educación de los consumidores, sin atribuirle expresamente facultades para intervenir como parte en procedimientos judiciales destinados a la tutela de intereses supraindividuales.

Esta situación se modificó sustancialmente con la dictación de la Ley 19.955, publicada en el año 2004, que introdujo por primera vez el artículo 58 letra g). Mediante esta reforma, se reconoció expresamente la facultad del Sernac de “hacerse parte en aquellas causas que comprometan los intereses generales de los consumidores”, incorporando así una legitimación activa de carácter institucional destinada a la protección de intereses que trascienden el ámbito individual.

Posteriormente, la Ley N° 21.081, publicada en el año 2018, reforzó de manera significativa el rol procesal del Sernac, ampliando el alcance del artículo 58 letra g) al otorgarle, junto con la facultad de hacerse parte, la atribución de denunciar directamente los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivas. Esta reforma, consolidó la evolución del Servicio desde un rol interviniente hacia una posición activa en la persecución judicial de infracciones que afectan el interés general de los consumidores.

Junto con lo anterior, la legitimación activa del Sernac no se encuentra únicamente regulada en el artículo 58 letra g), sino que se complementa con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 19.496, el cual reconoce expresamente al Servicio la facultad de interponer demandas en

el procedimiento especial de protección del interés colectivo o difuso de los consumidores. De este modo, el ordenamiento configura un sistema de legitimación activa en dos ámbitos, ya que el Sernac puede actuar tanto en procedimientos colectivos o difusos como en causas en que se encuentre comprometido el interés general de los consumidores, conforme a los supuestos previstos en la ley.

1.3 Críticas doctrinarias a la regulación del artículo 58 letra g) de la Ley de Protección a los derechos de los consumidores.

La doctrina nacional ha formulado diversas críticas a la regulación contenida en el artículo 58 letra g) de la ley, principalmente debido a la falta de definición legal del concepto “intereses generales de los consumidores”. En efecto, la norma otorga al Sernac la facultad de intervenir judicialmente cuando se vean comprometidos dichos intereses, sin precisar los elementos que permiten distinguirlos de otras categorías ya reconocidas por la propia ley, como el interés individual, colectivo o difuso. Esta indeterminación conceptual ha sido identificada como una fuente relevante de incertidumbre jurídica, en la medida que impide prever con claridad los supuestos en que se habilita la intervención del Sernac y los límites de su legitimación. (Fernández, 2023, pp. 104-110)

Una segunda crítica doctrinaria se vincula con el riesgo de una expansión excesiva de las facultades procesales del Sernac. Autores como Momberg han advertido que una interpretación amplia del artículo 58 letra g) podría permitir la intervención del Servicio en causas esencialmente individuales, lo que generaría un desequilibrio procesal entre las partes y tensionaría principios básicos como el debido proceso y la igualdad de armas. Desde esta perspectiva, la ausencia de criterios normativos claros para identificar el interés general podría transformar una herramienta excepcional de tutela institucional en un mecanismo de intervención generalizada, afectando la estructura procesal diseñada por la Ley 19.496.

Finalmente, la doctrina ha señalado que esa falta de precisión normativa ha tenido efectos prácticos relevantes en la aplicación judicial de la norma, manifestándose en decisiones contradictorias respecto a la legitimación activa del Sernac y del procedimiento aplicable. La coexistencia de interpretaciones divergentes ha debilitado la coherencia del sistema de protección al consumidor, generando inseguridad tanto para los consumidores como para los proveedores. Esta situación evidencia una deficiencia en el artículo 58 letra g), cuya regulación incompleta ha exigido un desarrollo interpretativo posterior por parte de la jurisprudencia y de la propia

administración, lo cual será desarrollado en los siguientes capítulos. (Fernández, 2023, pp. 102-104 y 109)

1.4 La relación existente entre el artículo 58 letra g) y artículo 51 de la LPDC

Los artículos 58 letra g) y 51 de la LPDC configuran dos vías distintas de legitimación activa del Sernac. Ambas habilitan a la intervención del Servicio, pero en momentos procesales diferentes y con finalidades parcialmente diferenciadas (Celedón, 2021, p. 46).

Por una parte, el artículo 51 establece un procedimiento judicial, orientado a la protección de intereses colectivos o difusos de los consumidores mediante una acción judicial en un procedimiento especial. Por otro lado, el artículo 58 letra g) contempla una potestad general, de “hacerse parte” o “denunciar” siempre que sean causas que comprometan los intereses generales de los consumidores. Esta disposición del articulado nos demuestra que la actuación del Sernac puede desplegarse tanto en procedimientos especialmente diseñados para la tutela colectiva como en causa individuales en que se vea vulnerado el interés general, pasando de ser un interés puramente individual a uno supraindividual, es decir, que trasciende la esfera de lo meramente individual y rompe con el concepto clásico de derecho subjetivo, pertenecerían a una identidad social. (Aguirrezabal, 2006, p. 74)

Ahora bien, para entender la relación entre los artículos 51 y 58 letra g) es necesario considerar primero el sistema de categorías de acciones que contempla el artículo 50 de la Ley N°19.496, los cuales distinguen, respectivamente, entre: interés individual, en su inciso cuarto, aquellas “denuncias o acciones que se promueven exclusivamente en defensa de los derechos del consumidor afectado”, interés colectivo, en el inciso quinto, que son "las acciones que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores, ligados con un proveedor por un vínculo contractual” y el interés difuso, también incorporado en el inciso quinto, “las acciones que se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus derechos”.

El interés general, por su parte, no se contempla en el tenor literal del artículo 50, diferencia de estas categorías tradicionales, ya que es regulado en el artículo 58 letra g) , y a juicio de Aguirrezábal (2021, p. 60) constituye un concepto público y supraindividual, que busca tutelar al mercado y la colectividad, incluso cuando la infracción se presenta a partir de un caso individual. Además, se ha señalado que se trata de una facultad autónoma cuya definición ha sido

desarrollada por la jurisprudencia y consolidada en la Circular Exenta N°932/2019 (Celedón, 2021, p. 35). Esta estableció dos requisitos copulativos para determinar la existencia del interés general: la “masividad potencial”, entendida como la susceptibilidad de afectar a un número indeterminado de consumidores, y la “habitualidad” referida a infracciones reiteradas o sistemáticas que exceden la tolerancia del ordenamiento jurídico, requisitos que son tratados en el capítulo 4.

En consecuencia, la relación entre los artículos 51 y 58 letra g) de la LDPC es que ambas normas consagran vías diferenciadas de actuación procesal de Sernac, pero ninguna de estas disposiciones cumple una función de definición conceptual o sustantiva destinada a precisar el contenido de interés general, es decir, ambas disposiciones contienen las potestades y acciones encargadas a Sernac, que se encuentran en planos distintos dentro de del sistema proteccional al consumidor, estableciendo el artículo 51 un procedimiento judicial especial, orientado a la protección de los intereses colectivos o difusos consagrados y delimitados en el artículo 50. En cambio, el artículo 58 letra g) reconoce una potestad autónoma de Sernac para intervenir en frente a cualquier procedimiento, incluso el individual.

En síntesis, la LPDC lo que hace es configurar un sistema de legitimación activa para que Sernac pueda ejercer sus facultades administrativas y jurisdiccionales, especialmente lo establecido en el artículo 58 letra g), norma que le reconoce al Servicio la atribución de denunciar infracciones y de hacerse parte en causas judiciales cuando se comprometan los intereses generales de los consumidores. Esta facultad fue incorporada por la Ley N°19.955 en 2004, ya que en la versión original de 1997 esta facultad no se encontraba, y marcó un hito relevante ya que paso de un modelo predominantemente administrativo hacia uno de tutela judicial institucional, esta evolución fue consolidada con la Ley N° 21.081 en 2018, al ampliarse expresamente la potestad de denuncia directa. Respecto del alcance del artículo 58 letra g) no se restringe solo a supuestos de interés colectivo o difuso, sino que conforme a la doctrina, jurisprudencia y la propia interpretación administrativa que realiza Sernac, se puede activar esta facultad puede activarse incluso a partir de casos individuales, cuando la conducta infractora del proveedor sea habitual o tenga un efecto de masividad potencial, en cuanto se comprometa el interés público del consumo entendido como el interés de la sociedad toda.

Con todo lo anterior, esta regulación ha sido objeto de críticas doctrinarias persistentes, principalmente por la ausencia de una definición legal respecto del concepto de “interés general

de los consumidores”, generando incertidumbre jurídica y provocando riesgos de una expansión excesiva de las facultades procesales otorgadas a Sernac, siendo objeto de críticas y tensiones el debido proceso. En relación al problema de la falta de definición legal, también nos encontramos con la relación entre los artículos 51 y 58 letra g) de la LPDC, en donde el primero establece un procedimiento judicial especial para la tutela de intereses colectivos o difusos, categorías delimitadas en el artículo 50, y el segundo respectivamente, consagra la potestad autónoma de intervención, aplicable incluso a casos individuales cuando el conflicto trasciende la esfera personal del consumidor y se proyecta a lo supraindividual, pero ninguno de los artículos establece una definición legal de interés general, por lo que esto ha quedado a cargo en gran medida a la jurisprudencia y doctrina administrativa.

Capítulo 2: Criterios doctrinarios y jurisprudenciales para la delimitación del interés general de los consumidores y la legitimación activa del Sernac.

2.1 Interpretación doctrinaria de “el interés general de los consumidores”.

La doctrina nacional ha coincidido en señalar que el “interés general de los consumidores” constituye una categoría autónoma dentro del derecho del consumo chileno, distinta de los intereses individual, colectivo y difuso regulados expresamente en el artículo 50 de la Ley 19.496, (Isler, 2014, p. 547). A diferencia de estas categorías, el interés general no se estructura en torno a la afectación concreta de derechos con la protección del correcto funcionamiento del mercado y del sistema de consumo en su conjunto. Es precisamente, por la ausencia de una definición legal expresa, que la doctrina ha asumido un rol fundamental en la construcción conceptual de esta noción, identificando sus elementos característicos y su función dentro del sistema de tutela de los consumidores. La doctrina ha entendido, en general, el interés general de los consumidores como un concepto más amplio que las categorías supraindividuales, orientado a la protección del funcionamiento del mercado y del consumo como bien jurídico general. No se caracteriza esencialmente por un número de afectados, sino por el tipo de conducta del proveedor y su potencialidad del impacto. (Fernández, 2023, pp. 113)

Incluso, en este contexto, parte de la doctrina ha entendido el interés general de los consumidores como un concepto más amplio que los denominados intereses supraindividuales, esto es, aquellos que “trascienden la esfera de lo meramente individual” y comprenden una pluralidad de sujetos, como ocurre con el interés colectivo y difuso (Aguirrezábal, 2021, p. 60).

Sin embargo, a diferencia de estos últimos, el interés general no se define primordialmente por el número de consumidores afectados ni por la existencia de un grupo determinado o determinable, sino por la naturaleza de la conducta del proveedor y por su capacidad para comprometer, de manera actual o potencial, el adecuado funcionamiento del mercado de consumo. De este modo, lo relevante no es la cuantía, sino el impacto cualitativo que la infracción puede generar en el sistema de protección de los consumidores.

Isler (2014, p. 547) sostiene que la noción de interés general de los consumidores, consagrada en el artículo 58 letra g) LPDC constituye una categoría autónoma y distinta de los intereses individuales, colectivos y difusos regulados en el artículo 50 de la ley. La autora afirma que la determinación del interés general no se basa en un criterio cuantitativo, esto es en el número de consumidores afectados, sino en un criterio cualitativo vinculado al bien jurídico protegido, que es la protección del consumidor como grupo abstracto dentro del mercado. Desde esta perspectiva, una conducta del proveedor puede vulnerar el interés general aun cuando se haya manifestado en un caso individual, siempre que dicha conducta sea idónea para afectar valores esenciales del sistema de protección al consumidor, justificando así la intervención del Estado a través del Servicio Nacional del Consumidor.

Asimismo, Erika Isler (2021 p. 117) hace énfasis en la dimensión de seguridad en el consumo, destacando que el interés general surge cuando una conducta empresarial, aun cuando se manifieste inicialmente en la afectación de un consumidor singular, puede comprometer riesgos para un número determinado o indeterminado de personas comprometiendo estándares básicos de protección en el mercado.

En la misma línea, Maite Aguirrezábal (2024, p. 274) enfatiza que el interés general de los consumidores se caracteriza por pertenecer a la sociedad toda y no a un grupo determinado o determinable de sujetos, lo que lo distingue claramente de los intereses colectivos y difusos. Desde esta perspectiva, su tutela responde a una lógica de protección del interés público y se manifiesta principalmente a través de acciones de naturaleza infraccional y sancionatoria, orientadas a la cesación de conductas orientadas a la normativa de consumo y a la prevención de su reiteración, más que a la reparación individual de perjuicios.

En contraste, Rodrigo Momberg (2011, pp. 243-244) adopta una postura más restrictiva respecto del alcance del interés general de los consumidores, advirtiendo los riesgos asociados a

una conceptualización excesivamente amplia de esta categoría. A su juicio, la legitimación del Sernac debiera extenderse a supuestos en que exista la infracción carece de una afectación real o potencialmente masiva, pues ello podría generar un desequilibrio procesal en el perjuicio del proveedor y comprometer las garantías del debido proceso. Desde esta perspectiva, Momberg destaca la necesidad de mantener los criterios objetivos que eviten que la noción de interés general se transforme en una cláusula abierta que habilite la intervención institucional en conflictos de carácter meramente individual.

A partir del análisis doctrinario desarrollado, puede afirmarse que la doctrina nacional coincide con concebir el interés general de los consumidores como una categoría autónoma, distinta de los intereses individuales, colectivos y difusos regulados en la Ley N° 19.946. Su determinación no responde a un criterio cuantitativo, vinculado al número de consumidores afectados, sino a un criterio cualitativo asociado al tipo de conducta del proveedor y a su aptitud para comprometer bienes jurídicos relevantes del sistema de protección al consumidor, tales como la seguridad, la confianza en el mercado y el correcto funcionamiento de las relaciones de consumo. Sin perjuicio de este punto en común, los autores difieren en la amplitud con que debe entenderse dicha noción. Así, hay posturas que privilegian una interpretación amplia del interés general y otras que advierten sobre los riesgos de una extensión excesiva de la legitimación del Sernac. Este desarrollo doctrinario permite comprender las distintas formas en que ha sido interpretado el interés general de los consumidores y sirve de base para analizar, en los capítulos siguientes, los criterios jurisprudenciales y los límites de la intervención del Sernac en causas originadas en intereses individuales.

2.2 Tipos de interés en el derecho al consumidor. Necesidad de delimitar los tipos de interés en el derecho del consumidor y límites a la intervención del Sernac en causas individuales.

Como se ha indicado en el capítulo anterior, la Ley N° 19.946 distingue expresamente entre tres tipos de acciones judiciales en atención al interés comprometido: las acciones del interés individual, colectivo y difuso, las cuales se encuentran reguladas principalmente en el artículo 50 de la ley (Isler, 2021, pp.114-117). Esta clasificación constituye uno de los pilares del sistema procesal de protección al consumidor, pues determina tanto la legitimación activa como el procedimiento aplicable en cada caso. Sin embargo, junto con estas categorías, las cuales se encuentran expresamente definidas por el legislador, el artículo 58 letra g) de la LPDC introduce

la noción de “interés general de los consumidores”, sin otorgar una definición normativa de su contenido. (Carrasco, 2021 p. 11)

La ausencia de una definición del interés general de los consumidores genera una tensión relevante dentro del sistema, en la medida en que este concepto opera como un presupuesto que habilita al Sernac para intervenir judicialmente en causas que no necesariamente revisten carácter de colectivas o difusas. A diferencia de estas últimas, que operan sobre la base de una pluralidad de consumidores afectados, el interés general aparece configurado como una categoría distinta, cuya identificación no resulta evidente a partir del solo tenor literal de la ley. (Carrasco, 2021 p. 11)

En cuanto a la necesidad de delimitar los distintos tipos de interés en el derecho del consumidor, surge como respuesta a la evolución del propio sistema de tutela del consumo y al progresivo fortalecimiento del rol institucional del Sernac. Pues en su origen era, la LPDC estuvo principalmente orientada a la protección individuales, dejando un espacio acotado para la intervención pública. No obstante, el aumento de prácticas comerciales estandarizadas, la masificación de los mercados y la reiteración de conductas infractoras por parte de los proveedores evidenciaron que ciertas infracciones, aun cuando se hayan manifestado inicialmente en relaciones de consumo con afectación al interés individual, podían comprometer bienes jurídicos que trascienden al caso concreto. (Historia de la ley, p.8)

En este contexto, la diferencia entre los tipos de interés se justifica en la necesidad de adecuar las herramientas procesales a la naturaleza del bien jurídico afectado. Mientras los intereses individuales buscan la reparación del perjuicio sufrido por un consumidor determinado, los intereses colectivos y difusos apuntan a la protección de grupos identificables o indeterminados de consumidores. El interés general de los consumidores, en cambio, se orienta a la tutela del correcto funcionamiento de mercado y del sistema de protección al consumidor en su conjunto, lo que explica que su afectación pueda verificarse incluso en ausencia de una pluralidad de afectados. (Isler 2021, p.115)

Precisamente es por esta amplitud, que la noción de interés general exige una delimitación, pues de lo contrario podría afectar el límite entre la protección de intereses generales y la intervención institucional del Estado en conflictos estrictamente privados. Así, la distinción entre los distintos tipos de interés cumple una función de garantía al permitir

identificar los supuestos en que resulta legítima la intervención del Sernac en causas originadas en un interés individual, evitando una extensión indiscriminada de su legitimación activa y resguardando el equilibrio del sistema procesal. (Momberg 2011, p. 244)

En consecuencia, a necesidad de delimitar los distintos tipos de interés en el derecho del consumidor, responde tanto a razones sistemáticas como prácticas, vinculadas a la evolución del mercado y al rol que el legislador ha asignado al Sernac. Comprender estas distinciones resulta indispensable para analizar a continuación, cuándo una causa iniciada por un consumidor individual puede comprometer el interés general de los consumidores y, en consecuencia, habilitar la intervención del Servicio conforme al artículo 58 letra g) de la LPDC.

2.3 Criterios jurisprudenciales para diferenciar el interés general e interés individual.

La jurisprudencia nacional, ante la ausencia de una definición legal, ha debido desarrollar criterios propios para determinar cuándo una controversia trasciende la esfera particular y afecta el interés general de los consumidores.

Como sostiene Aguirrezábal (2024, pp. 273-275) el número de afectados ha sido históricamente el elemento más considerado, pero su peso relativo ha mutado desde un factor determinante hacia uno meramente indiciario, cuya relevancia varía según la interpretación cualitativa que adopte cada tribunal respecto de la conducta del proveedor.

En este sentido, persiste una línea jurisprudencial que exige una pluralidad efectiva de afectados para validar la legitimación del Sernac, asimilando el interés general a una dimensión cuantitativa. Este criterio restrictivo se aprecia en fallos como el de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 476-2016 y, más recientemente, en pronunciamientos como en Sernac con Sky Airlines, Rol N° 22582-2024, donde se ha sostenido que la falta de acreditación de un colectivo determinado impide configurar una afectación supraindividual.

En contraposición, la tendencia mayoritaria y más reciente de los tribunales superiores de justicia sostienen que basta la existencia de un solo consumidor afectado siempre que la conducta del proveedor revele características de habitualidad o masividad potencial. Este criterio cualitativo ha sido ratificado por la Corte de Apelaciones de Santiago en causa Rol N° 1169-2022, la cual revocó una sentencia de instancia señalando que el interés general es un concepto abstracto que protege el orden público económico y no requiere de una pluralidad de demandantes. En la misma línea, la Corte de Apelaciones de Arica en causa Rol N° 62-2022 y la

Corte de Apelaciones de Talca en causa Rol N° 231-2023, han validado la intervención del Sernac en casos individuales, argumentando que la potencialidad de repetición de la conducta infractora es suficiente para dotar de legitimación al organismo, con el fin de prevenir fallas sistémicas en el mercado.

Esta evolución responde a la consolidación de criterios como la habitualidad de la conducta y la naturaleza del riesgo para el mercado, elementos que han sido recogidos tanto en sentencias anteriores como posteriores a la Circular Interpretativa N° 932/2019. Según Fernández (2023 p. 113), la jurisprudencia actual enfatiza que incluso un conflicto aislado puede tener repercusiones generales si la práctica es susceptible de repetirse, lo que desplaza el foco del daño causado al riesgo generado.

A pesar de esta evolución, no existe aún uniformidad en los criterios aplicados por los tribunales para delimitar el interés general de los consumidores, situación que persiste por razones estructurales del sistema de protección del consumidor. En primer lugar, la Ley N° 19.496 no define el concepto de interés general, lo que genera un vacío normativo que ha obligado a los tribunales a construir su propio alcance a partir de interpretaciones caso a caso, generando una diversidad de estándares según el enfoque adoptado en cada decisión. Como señala Fernández (2023, pp. 109), esta indeterminación normativa explica que el interés general sea abordado desde criterios variables, sin un parámetro legal claro que permita una aplicación homogénea. En segundo lugar, la circular interpretativa N° 932/2019 aunque sistematiza los criterios relevantes como habitualidad y masividad potencial, no es vinculante para los tribunales, pues lo que impide que actúe como un unificador efectivo del estándar jurisprudencial.

Finalmente, la tensión existe entre el artículo 58 lera g), que le otorga la facultad general al Sernac, y el artículo 51, que regula un procedimiento especial con legitimación activa específica, ha generado interpretaciones dispares respecto del alcance de la intervención institucional, contribuyendo a la dispersión de los criterios jurisprudenciales. (Celedón, 2021, pp. 46-47)

Del análisis doctrinal y jurisprudencial desarrollado en este capítulo se desprende que el interés general de los consumidores constituye una categoría autónoma y distinta de los intereses individuales, colectivos y difusos, cuya configuración responde a la necesidad de proteger el funcionamiento del mercado y al consumidor considerado como un grupo abstracto (Fernández, 2023, p. 113). Ante la ausencia de una definición legal expresa de la LPDC, la doctrina nacional

ha sido clave para su conceptualización, coincidiendo en que el interés general no se determina exclusivamente por el número de afectados, sino por la naturaleza de la conducta del proveedor (Carrasco, 2021, p. 11)

La delimitación de los distintos tipos de interés en el derecho del consumo resulta esencial para determinar los mecanismos de tutela aplicables y los límites de la intervención institucional. Mientras el interés individual se orienta a la protección del derecho subjetivo del consumidor afectado, el interés general justifica una intervención orientada a la prevención y corrección de conductas con impacto supraindividual (Isler, 2021, p. 115). Desde esta perspectiva, el número de consumidores afectados ha sido considerado tradicionalmente como un elemento relevante, aunque no decisivo en la calificación del tipo de interés comprometido. (Isler, 2021, p. 117) En este contexto, parte de la doctrina ha cuestionado la extensión de la legitimación activa del Sernac en causas individuales, advirtiendo el riesgo de no delimitar las acciones previstas por el legislador y de afectar el equilibrio procesal, especialmente cuando no se acredita una afectación colectiva concreta (Momborg, 2011, p. 243-244).

Por su parte, la jurisprudencia ha variado entre criterios cuantitativos y cualitativos para diferenciar el interés general del individual, considerando elementos como la habitualidad de la conducta, su potencial de reiteración y el riesgo que representa para el mercado y los consumidores en general. Sin embargo, pese a la dictación de la Circular Interpretativa del Sernac N° 932/2019, persiste una falta de uniformidad en los criterios aplicados por los tribunales, explicada tanto por el vacío normativo existente como por el carácter no vinculante de dicho instrumento administrativo (Fernández, 2023, pp. 104-105). Esta situación evidencia la necesidad de seguir profundizando en el análisis jurisprudencial del concepto, cuestión que será abordada en los siguientes capítulos.

Capítulo 3: Práctica jurisprudencial del Sernac: casos en que ha ejercido la facultad de hacerse parte en un juicio.

3.1 Intervención de Sernac en causas sobre Derechos del Consumidor.

El Sernac ha patrocinado denuncias infraccionales invocando el interés general de los consumidores, enfocándose en la sanción del proveedor por infringir la ley 19.496.

Es importante observar como el Sernac ha aplicado en la práctica esta facultad de intervenir precisamente porque la regulación legal del artículo 58 letra g) de la LPDC presenta un alto nivel de incertidumbre o indeterminación conceptual legal, en torno del alcance del “interés general de los consumidores”. Es por esto por lo que, resulta clave analizar cómo se ha aplicado en la práctica la facultad de intervención del Sernac y cuáles son los criterios que son utilizados por el servicio para saber cuándo denunciar o hacerse parte, así como también los límites que se han impuesto a su legitimación activa.

Por lo tanto, se realizará un análisis jurisprudencial para evaluar los efectos de esta potestad proteccional a los consumidores, las actuaciones de Sernac en concreto, a través de la Circular interpretativa N°932/2019 y su aplicación en casos judiciales, para así determinar si se justifica la tutela del interés general como interés público o si ha generado, por el contrario, inseguridad jurídica.

- A. Sentencia Rol 15919-2024 del Juzgado de Policía de Talca:** dictada el 22 de agosto de 2025, se originó por una denuncia infraccional por Sernac en representación del interés general de los consumidores en contra de Cencosud Retail S.A (París), en donde el consumidor realizó una compra con descuento mediante su plataforma y en la misma efectuó el pago, pero el proveedor realizando una anulación unilateral de compras sin justificación válida y procede a la devolución del dinero de manera unilateral, sin haber sido solicitado por el consumidor. El tribunal rechaza la excepción de falta de legitimación activa expuesta por la defensa y como se expone en el considerando CUARTO de la sentencia, el juzgado de policía local comparte el criterio de diversas cortes de alzada, que establece que la función principal de Sernac es velar por el cumplimiento de la ley y que efectivamente goza de las facultades públicas para interponer una acción de manera independiente o hacerse parte en causas ya iniciadas.
- B. Sentencia Rol 231-2023 de la Corte de Apelaciones de Talca:** dictada el 10 de julio de 2025, se originó por denuncias individuales en las cuales hubo determinación de deficiencias sistemáticas y negligencia en los servicios, en donde se resolvió el recurso de apelación interpuesto por Distribuidora de Industrias Nacionales S.A. (denunciada) en contra de la sentencia del Segundo Juzgado de Policía Local de Curicó, esta denuncia infraccional fue presentada por Sernac, quien se basó en cinco reclamos de consumidores que dejan en evidencia un patrón de habitualidad en el cumplimiento deficiente de las

obligaciones legales por parte del proveedor, relativo a garantías legales, servicio técnico post-venta, entre otros. La Corte rechaza el cuestionamiento y afirma que la denuncia no se ajusta a la correcta interpretación del Artículo 58 letra g) de la Ley 19.496, ratificando que Sernac actúa en ejercicio de sus atribuciones para proteger el interés general abstracto.

C. Sentencia Rol 834-2024 del Juzgado de Policía de Arica: dictada el 14 de febrero de 2025, originada por Sernac y un consumidor en contra de Administradora de Supermercados Hiper Limitada (Líder), hacen la denuncia infraccional debido a que a un consumidor se le realizan cobros triples a su tarjeta de débito, siendo que los trabajadores le aseguraron que no se había efectuado el cobro, además de la falta de restitución oportuna e íntegra de los mismos, provocándole un menoscabo al consumidor, y también en la causa Rol 62-2022 de la Corte de Apelaciones de Arica, con fecha del 16 de noviembre de 2022, en donde la empresa Adidas Chile Limitada apela una sentencia previa. La denuncia infraccional se basó en el caso de un consumidor cuya solicitud de devolución de dinero por una compra, aceptada por la empresa y que el consumidor debió insistir en varias oportunidades para obtener su reembolso. La denunciada reclama la falta de legitimación activa, la cual fue rechazada por la Corte de Apelaciones, y reafirma que el interés general es un concepto amplio que engloba a la sociedad toda, y que no es relevante el número de afectados, sino la potencialidad de la conducta infractora del proveedor para perjudicar a la pluralidad de consumidores.

En consecuencia, Sernac selecciona las causas en las cual hará valer su legitimación activa basándose en si efectivamente en ellas se están comprometiendo los intereses generales de los consumidores, esto tratándose bajo un concepto “cualitativo de protección”, englobando como consumidora a la sociedad completa, es decir, como un grupo abstracto de sujetos afectado por la vulneración del marco regulatorio, avalando los intereses públicos. (Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 1169-2022.)

El concepto cualitativo de protección es un criterio clave para la intervención, ya que incorpora criterios como la masividad potencial, en relación con el número de afectados por la conducta infractora del proveedor y la infracción al deber de profesionalidad (habitualidad), es decir, la reiteración de hechos en el tiempo. Estos criterios son utilizados por Sernac para definir cuando se afecta o no el interés general, y serán analizados en el apartado 3.3 de este trabajo.

3.2 Críticas a Sernac en causas de interés individual.

Antes de que se emitiera la Resolución N°932 de 2019 se formulaban críticas tanto por los juzgados competentes, la legitimación activa e incluso con el procedimiento aplicable a este tipo de acciones, pero para este acápite nos enfocaremos en la etapa posterior a la dictación de la circular interpretativa analizando causas desde 2019 en adelante.

En relación con la cantidad de consumidores afectados Sernac ha intervenido y ha validado su actuación cuando incluso a partir de un solo reclamo realizado como consumidor individual se ha invocado el interés general, como es analizado en las causas Rol 15919-2024 del Juzgado de Policía Local de Talca, Rol 122-2023 del Juzgado de Policía Local de San Pedro de la Paz, Rol 62-2022 de la Corte de Apelaciones de Arica, y, en la causa Rol 231-2023 de la Corte de Apelaciones de Talca.

Según las sentencias analizadas, no ha resultado necesario contar con un número mínimo de afectados para poder admitir la intervención de Sernac, incluso así se dispuso en la Resolución exenta N°932 de 2019, pero es necesario que la masividad potencialidad de la conducta o bien el deber de profesionalidad que este ejecutando el proveedor sea la que este perjudicando el interés general de los consumidores, para poder ejecutar la acción de interés general en causas de interés individual o de pocos consumidores perjudicados.

En la causa Rol 15919-2024 del Juzgado de Policía Local de Tacna la intervención del Sernac ha sido cuestionada por parte del proveedor, el argumento utilizado es la supuesta falta de legitimación activa, además de que podría existir una confusión de intereses y el alcance del artículo 58 letra g) de la Ley N° 19.946, en específico para interponer una acción por sí mismo, en efecto el tribunal en esta causa, en su considerando sexto, señala que efectivamente la conducta de la denunciada Cencosud S.A., no se condice con el deber de profesionalidad que resulta exigible de un proveedor.

En la causa Rol 122-2023 del Juzgado de Policía Local de San Pedro de la Paz , la intervención de Sernac también se vio cuestionada por parte del proveedor, señalando la falta de legitimación activa y alegando que solo existen tres acciones: las de interés individual, colectivo y difuso, y, por lo tanto, no existe una cuarta categoría de acciones.

En efecto, el tribunal declara que es posible tener por asentado que, conforme a la Circular interpretativa sobre el interés general de los consumidores (Resolución Exenta N° 932),

el Sernac ejerce esta acción haciendo valer el interés general de los consumidores, en razón de que, si bien el hecho se relaciona con un solo consumidor, el proveedor no cumplió con el contrato celebrado, lo que constituye una cuestión que puede afectar en abstracto a la sociedad toda, y que por lo anterior conforme a la misma circular se tiene como criterio jurisprudencial para el ejercicio de esta acción, que la conducta denunciada eventualmente afecte o pueda afectar a un grupo de consumidores (masividad potencial), y que las infracciones se cometan afectando el deber de profesionalidad (habitualidad.)

En síntesis, Sernac ha intervenido en causas originadas en reclamos individuales o con muy pocos afectados, como se ha apreciado en las sentencias analizadas en este acápite, esta intervención ha sido cuestionada por parte de los proveedores, quienes sostienen que el interés general exigiría una pluralidad de consumidores afectados o bien, que las acciones pertinentes contempladas en la LPDC solo son las individuales, colectivas y difusas, sin reconocer una acción autónoma de interés general. No obstante, como será analizado en el punto 3.4, los tribunales superiores entre ellos Cortes de Apelaciones de Arica, Concepción y Talca, rechazan esas alegaciones y afirman que la legitimación activa del Sernac deriva directamente de la ley y que no depende de un número de afectados, bastando la potencial masividad o la afectación del deber de profesionalidad del proveedor para comprometer el interés general de los consumidores.

3.3 Criterios del Sernac para definir el alcance general de una infracción y su importancia práctica

La resolución exenta N°932 de 2019 realiza un trabajo de sistematización de jurisprudencia que diga relación con el alcance del interés general de los consumidores y entrega dos presupuestos o criterios en que se podrá interponer esta acción, operando de manera conjunta o separada, estos criterios son la masividad potencial, es decir, que se efecten o puedan afectarse a una universalidad de consumidores, y la habitualidad, refiriéndose a que las infracciones se cometan afectando al deber de profesionalidad. (Resolución Exenta N° 932, 2019, p.6).

La Circular además establece que “el Servicio optará, de acuerdo al ejercicio de sus facultades discrecionales y según criterios objetivos de priorización, por aquella que proporcione una mejor protección para los consumidores afectados” (Resolución Exenta N° 932, 2019, p.5).

El primer criterio es la masividad potencial, en donde el interés general de los consumidores se afecta cuando los hechos perjudican o son susceptibles de afectar a un grupo de consumidores. (Resolución Exenta N° 932, 2019, p.6). Es decir, un proveedor con su conducta infractora puede afectar no solo a un consumidor, sino que como señala la Corte de Apelaciones de Arica en el Rol 62-2022, es susceptible de afectar a una pluralidad de ellos debido a la frecuencia, gravedad, o grado de peligrosidad en que los hechos o actos de los proveedores sean realizados en estas relaciones de consumo y que en definitiva legitiman a Sernac para ejercer esta facultad de denuncia cuando la conducta afecta el concepto cualitativo de protección del interés general, y a su vez al interés público como grupo abstracto de sujetos.

Así mismo, la circular interpretativa analizada señala que el concepto de interés general es cualitativo, ya que dice relación con la protección de los consumidores en cuanto a grupo abstracto de sujetos afectados o que se pueda afectar por la vulneración del marco regulatorio existente, además no existe una exigencia de probar un número de consumidores reclamantes para llevar a cabo la acción, por lo que para Sernac, si la afectación sea a varios consumidores o incluso a un solo interés individual, este debe ser susceptible de afectar a la generalidad de los amparados por la LPDC. (Resolución Exenta N°932, 2019, pp. 6 y 7).

El segundo criterio es la habitualidad, la infracción al deber de profesionalidad, Sernac señala que este criterio es entendido como una reiteración de hechos en el tiempo o, como parte de una política frecuente del proveedor, es decir, que la infracción no ocurre por una causa puntual, sino que, por decisiones o negligencias reiteradas o frecuentes del proveedor, que trascienden el margen de lo tolerable en el derecho. (Resolución Exenta N°932, 2019, p. 7).

La habitualidad a su vez se verifica a través de un juicio abstracto que permite diferenciar un hecho aislado de una posible práctica constante y reiterada por parte del proveedor y que afectaría o podría afectar a los intereses de otros y en consecuencia al interés general de los consumidores.

En consecuencia, la masividad potencial y la habitualidad son criterios que pueden operar conjunta o separadamente, y que responden respectivamente, a la afectación o posible afectación de la generalidad de los consumidores o un grupo abstracto de ellos, y también a la infracción del deber de profesionalidad de manera reiterada y constante por parte del denunciado.

Es por todo lo anterior que el artículo 58 letra g) deriva esta facultad y legitimación activa en Sernac, tanto para denunciar una infracción a la LPDC, como para hacerse parte en los procesos en que se vean afectados los intereses generales de los consumidores, entregándoles la tutela jurisdiccional al Estado a través de este servicio público.

3.4 Respuestas de los tribunales frente a la participación y legitimación activa del Sernac en causas individuales.

Respecto de la jurisprudencia analizada podemos señalar que los tribunales superiores de justicia tienen una inclinación mayoritaria a la legitimación activa de Sernac para iniciar denuncias infraccionales, incluso cuando estas afecten en principio a un solo consumidor, siempre que se vea comprometido el interés general.

Cabe señalar que si bien quienes mayormente alegan la falta de legitimación activa del Sernac es recurrente por parte de los proveedores y, en algunas instancias, acogidas por Juzgados de Policía Local, es menester destacar que esta interpretación restrictiva ha sido revocada consistentemente por las Cortes de Apelaciones que serán analizadas.

En la causa Rol 1169-2022 de la Corte de Apelaciones de Santiago, cual revocó la sentencia de un juez de Policial Local que había declarado su incompetencia al considerar que la acción que había sido interpuesta por Sernac era de carácter difuso, siendo competencia de la justicia ordinaria, con todo lo anterior, la Corte revoca y declara que el juez si era competente y que Sernac por su parte estaba habilitado para actuar a través del interés general, ya que el concepto de interés general de los consumidores es un concepto cualitativo y más amplio que el interés colectivo o difuso que el del artículo 50, ya que se refiere a la protección de la sociedad consumidora en su conjunto.

Otros tribunales superiores han rechazado esta interpretación restrictiva de interés general de los consumidores, y afirman que Sernac está habilitado para denunciar autónomamente, como en la causa Rol 62-2022 de la Corte de Apelaciones de Arica. También lo confirma en la causa Rol 122-2023 la Corte de Apelaciones de Concepción, en el considerando quinto señalando que basta señalar que en el ejercicio de una acción de interés individual perfectamente pueden estar comprometidos “los intereses generales de los consumidores”, siendo la única exigencia contenida en la letra g) del artículo 58 de la LPDC.

Y en la sentencia Rol 231-2023 la Corte de Apelaciones de Talca rechaza la alegación de falta de legitimación activa, en el considerando segundo, señala que la legitimación de Sernac deriva directamente de la ley y no de la voluntad o interés particular de los consumidores individualmente considerados, y rechaza además la interpretación restringida del interés general, debido a que esto implicaría que el Servicio careciera de herramientas suficientes para cumplir debidamente con la función que se la ha encomendado, desvirtuando el carácter tuitivo y de orden público.

En síntesis, los fallos analizados muestran que la tendencia jurisprudencial de los tribunales superiores es reconocer la legitimación activa del Sernac para interponer denuncias infraccionales fundadas en el interés general de los consumidores, incluso cuando el hecho se origine en base a un reclamo individual. Aunque los proveedores suelen cuestionar esta facultad y en ocasiones los Juzgados de Policía Local aplican esta interpretación restringida, como se analizó en el apartado 3.2, las Cortes de Apelaciones han revocado de forma consistente dichas decisiones, precisando que el interés general es una categoría autónoma que faculta a Sernac a actuar en resguardo del orden público, enfatizando además que, la legitimación del Sernac deriva directamente de la ley, por lo que restringirla vaciaría de contenido su función protectora.

Capítulo 4. La circular interpretativa del Sernac (2019): análisis crítico de su alcance y efectos en la práctica judicial.

4.1 Contenido y aplicación de la Circular interpretativa

La Resolución Exenta N° 932/2019 que aprueba la circular interpretativa sobre el interés general de los consumidores y su ejercicio en sede judicial, fue emitida el 22 de noviembre de 2019, como respuesta a la tensión que se provoca por la interpretación del artículo 58 letra g) que faculta a Sernac para hacerse parte en causas de interés general, con el artículo 51 de la misma ley, que establece un procedimiento especial para acciones colectivas y difusas. El propósito del documento es establecer criterios interpretativos para determinar cuándo una misma conducta infractora puede dar lugar a una acción individual, colectiva y difusa, y junto con ello establecer cómo debe actuar el Servicio para determinar en qué casos puede ejercer su legitimación activa.

Para ello, define dos elementos copulativos del interés general; la habitualidad, entendiéndola como aquella reiteración sistemática de la conducta infractora afectando el deber

de profesionalidad y, la masividad potencial, es decir, aquella posibilidad real de que la conducta afecta a una universalidad de consumidores. (Resolución Exenta N°932, 2019, p.6)

Estos dos criterios permiten al Sernac estimar que la habitualidad o generalidad de la conducta hace alusión a un juicio en abstracto que permite diferenciar un hecho aislado de una posible práctica constante y reiterada por parte del denunciado, que afectaría no solo al consumidor, sino que potencialmente puede afectar los intereses de otros; y, así de forma consecencial, al interés general de los consumidores. (Resolución Exenta N°932, 2019, p.6)

Respecto del primer concepto, vale decir la masividad potencial, en la Circular interpretativa del 2019, el Sernac señala que “el interés general de los consumidores se afecta cuando los hechos perjudican o son susceptibles de afectar a un grupo de consumidores”, y agrega que “la jurisprudencia es mayoritaria en este sentido. Así, la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, Rol 27-2018 que señala que por interés general de los consumidores: ... debe entenderse a aquellas referidas a hechos o bien que afecten efectivamente a un grupo significativo de consumidores o usuarios en la venta de un bien y o en la prestación de servicio o bien que aun cuando se afecten en concreto y en particular a una sola persona, como. En el caso de autos, sean susceptibles de afectar a la generalidad de. Consumidores o usuarios, principalmente dada la frecuencia con que ciertos hechos o actos se presenten o puedan presentarse en la práctica del comercio o relación de consumo determinado.” (Resolución Exenta N°932, 2019, p.6)

En lo que respecta al segundo concepto de habitualidad el Sernac en su Circular Interpretativa 2019, ha señalado que “la habitualidad ha sido entendida como una reiteración de hechos en el tiempo o, como parte de una política frecuente del proveedor. Esto quiere decir que la infracción no ocurre por una causa puntual, sino que, por decisiones o negligencias reiteradas o frecuentes del proveedor, que trascienden el margen de lo tolerable en el derecho”. (Resolución Exenta N°932, 2019, p.7)

En cuanto a su aplicación, la circular declara expresamente que su carácter es exclusivamente interno vinculante únicamente para los funcionarios del Sernac. Ni los tribunales ni las partes, vale decir, consumidores o proveedores, están obligados a seguirla, dado que su naturaleza es administrativa y no normativa. Esto implica que, aunque el Sernac base su actuación en los criterios desarrollados por la circular, los jueces conservan plena libertad para interpretar el alcance del interés general según su propio criterio jurídico.

4.2 Justificación del concepto de interés general en la Circular del Sernac y su recepción doctrinal.

La Circular Interpretativa del Sernac fundamenta una concepción amplia del interés general, vinculándolo con una noción de interés público y con la función del Estado de resguardar el correcto funcionamiento del mercado. Desde esta perspectiva, el interés general no se limita a la afectación concreta de los derechos individuales, sino que se configura cuando una conducta del proveedor presenta un riesgo sistemático habitual o con potencial de reiteración, capaz de afectar a un número indeterminado de consumidores. Así, la Circular sitúa el objeto de protección más allá del conflicto individual, conectándolo con la tutela del mercado y de la colectividad de los consumidores en su conjunto. (Resolución Exenta N°932, 2019)

En este sentido, la Circular Interpretativa del Sernac sostiene expresamente que el interés general de los consumidores debe entenderse como “aquel interés de la sociedad política; 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 de la República; o que engloba a la sociedad toda, considerada como consumidora desde la perspectiva de la Ley N°19.496”. (Sernac, Resolución Exenta N°932, 2019, pp. 4 y 5.)

En este orden de ideas, el Sernac sostiene que su intervención en causas aparentemente individuales está orientada a prevenir una misma conducta infractora que replique en perjuicio de un número significativo de consumidores, incluso si estos no se encuentran aún identificados. Esta argumentación refuerza el criterio de la “masividad potencial”, que no exige pluralidad actual para activar la legitimación institucional. (Sernac, Resolución Exenta N°932, 2019, p. 6.)

En la doctrina, esta concepción amplia del interés general ha sido respaldada por Fernández (2023, p. 109-110), quien, al sistematizar lo sostenido por la doctrina, la jurisprudencia y el propio Sernac, afirma que en los intereses generales “se reconoce que tras determinada situación existe algo que importa al bien común, a la sociedad en su conjunto”, de modo que “no importa exclusivamente el interés personal y patrimonial de quien resulte afectado, sino que las consecuencias que pueden seguir de ese comportamiento y su valoración en la sociedad”, poniendo el acento en la “potencial afectación del grupo en sí mismo, independiente de los sujetos que lo componen”.

En síntesis, la Circular Interpretativa de 2019 establece una comprensión amplia del interés general de los consumidores, concebido como una manifestación de interés público y del

bien común, cuya protección se vincula directamente con la función de Estado de resguardar el correcto funcionamiento del mercado. Bajo esta concepción, el interés general no depende de la existencia de una pluralidad actual de consumidores afectados, sino de la aptitud de una conducta del proveedor para reiterarse de manera sistemática, generando un riesgo para la colectividad de los consumidores. Esta interpretación ha sido respaldada por autores como Fernández, quien destaca que en los intereses generales lo determinante no es el perjuicio individual, sino las consecuencias sociales de la conducta infractora y su potencial afectación al grupo como tal.

De este modo, el concepto de interés general se configura como un criterio funcional que permite justificar la intervención del Sernac en causas formalmente individuales, cuando la infracción trasciende el conflicto particular.

4.3 Impacto práctico de la Circular del Sernac y cuestionamientos sobre su fuerza vinculante.

El impacto más evidente de la circular se manifiesta en la estrategia litigiosa de Servicio, en cuanto le permite calificar como interés general situaciones que, bajo un análisis estrictamente individual, no habrían habilitado su intervención judicial. En particular, la utilización de los criterios de habitualidad y masividad potencial ha permitido al Sernac sostener su legitimación activa incluso en causas originadas a partir de la afectación de un solo consumidor, cuando la conducta del proveedor es susceptible de replicarse en el mercado (Resolución Exenta N°932, 2019, p. 5)

Esta forma de operar se observa en el caso Sernac con Sky Airline, causa Rol N° 22.582-2024, dictada por el Juzgado de Policía Local de Viña del Mar, confirmada posteriormente por la Segunda Corte de Apelaciones de Santiago. En dicho proceso, el Servicio denunció la pérdida de equipaje de un pasajero, argumentando que aquella conducta constituye una práctica reiterada que puede afectar a un número indeterminado de consumidores, transformando un incumplimiento contractual individual en una causa de interés general y, por ende, cuya legitimación activa corresponde al Sernac. El tribunal acogió esta argumentación, reconociendo que la conducta denunciada trascendía el interés individual del afectado y comprometía el interés general de los consumidores, de esta forma valida la legitimación del Servicio.

No obstante, esta interpretación amplia del interés general sostenida por el Sernac ha sido objeto de cuestionamientos relevantes, principalmente debido a la falta de fuerza vinculante

de la Circular Interpretativa frente a terceros ajenos a la Administración. Desde un punto de vista normativo, dicho instrumento constituye un acto administrativo dictado por el Servicio Nacional del Consumidor en ejercicio de la facultad de interpretación administrativa reconocida en el artículo 58 letra f) de la Ley N° 19.496 sobre Protección a los Derechos de los Consumidores que le faculta para interpretar administrativamente leyes, reglamentos y demás normas de protección al consumidor.

Esta atribución se complementa con la potestad de mando y dirección establecida en los artículos 5 y 11 de la Ley N° 18.575 (Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado) que les confieren a los jefes de servicio. En virtud de lo dispuesto por estas normas, el Director Nacional del Sernac posee la facultad de dictar instrucciones y directrices obligatorias para sus subordinados, con el fin de unificar el criterio institucional. Sin embargo, por su naturaleza administrativa, la circular carece de rango legal o reglamentario, por lo que su aplicación no resulta ser obligatoria respecto de los tribunales de justicia, en virtud del principio de independencia judicial consagrado en el artículo 76 de la Constitución Política de la República. En definitiva, los jueces no se encuentran jurídicamente obligados a aplicar los criterios interpretativos contenidos en la Circular, los cuales solo son vinculantes respecto de los funcionarios del Servicio.

Lo anterior genera un conflicto práctico entre el criterio administrativo del Sernac y el criterio jurisprudencial de los tribunales. Mientras el servicio fundamenta su intervención en la habitualidad y la masividad potencial de la conducta infractora, algunos tribunales optan por una interpretación más restrictiva de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, particularmente de los artículos 50 y 51, exigiendo la existencia de un interés colectivo y difuso claramente configurado para validar la legitimación activa institucional. En estos casos, la controversia es reconducida al ámbito del interés individual, lo que puede devenir en el rechazo de la intervención del Sernac por falta de legitimación.

En conclusión, la Circular Interpretativa del Sernac ha tenido un impacto práctico importante al dotar al Servicio de un marco argumentativo que amplía su intervención judicial en defensa del interés general de los consumidores, incluso en causa aparentemente individuales. Sin embargo, su fuerza vinculante es limitada, pues al tratarse de un acto administrativo interno, su aplicación depende de la aceptación por parte del tribunal en cuanto a los criterios utilizados. Esta situación explica la coexistencia de decisiones judiciales diversas genera incertidumbre

jurídica entorno al alcance de la legitimación activa del Sernac, evidenciando la necesidad de una mayor certeza normativa o de una consolidación jurisprudencial respecto a los criterios aplicables.

4.4 Conflictos entre el criterio de la Circular del Sernac y la jurisprudencia: necesidad de un análisis crítico

Los conflictos entre los criterios de la Circular Interpretativa del Sernac y la jurisprudencia se manifiestan en los parámetros utilizados por los tribunales para determinar la existencia de un interés general y, en consecuencia, la legitimación activa del Servicio. Pues, mientras el Sernac aplica criterios cualitativos, como la habitualidad de la conducta infractora y su masividad potencial, diversos tribunales han optado por un enfoque restrictivo, exigiendo la acreditación de una pluralidad efectiva y actual de consumidores afectados o bien reproduciendo el análisis del artículo 50 de la LPDC, propio de los intereses colectivos o difusos.

Este conflicto interpretativo se aprecia con claridad en determinados pronunciamientos judiciales. Así, la Corte de Apelaciones de Santiago en la causa N° 476-2016, en esta causa se expone que un consumidor concurrió al Supermercado Líder en su vehículo, lo deja estacionado en el establecimiento, realiza sus compras y al volver el vehículo había sido sustraído, no recibiendo de la administración ningún apoyo. El juez a quo resuelve rechazar la denuncia infraccional, ya que los hechos no se enmarcan dentro de la acción y solo afectaría un interés particular. Pero el considerando quinto se pronuncia respecto de la falta de legitimación activa del Servicio:

“el artículo 58 de la Ley 19.496 emplea la expresión “intereses generales de los consumidores” debe entenderse que dicha expresión de derechos es más amplia que aquella que se refiere a “interés colectivo o difuso” que menciona el artículo 50 de la misma ley, entendiendo lo primero como el interés de toda la sociedad en su conjunto, y no de un grupo de interesados o afectados, estén estos determinados, determinables o indeterminados como sería en el caso de los intereses colectivos o difusos. Así, intereses generales de los consumidores puede ser entendido como sinónimo de interés público o bien común, establecido, además, como fin del Estado y de sus órganos en el artículo 1° de la Constitución Política de la República.” (Segunda Corte de Apelaciones de Santiago, Causa Rol 22582-2024.)

Esta tensión también se observa en el caso Servicio Nacional del Consumidor con Sky Airlines, en la causa Rol N° 22.582-2024, dictada por el juzgado de Policía local de Viña del Mar, confirmada por la Segunda Corte de Apelaciones de Santiago, en el cual el Sernac denunció la pérdida de equipaje de un pasajero, calificando dicha conducta como una infracción al interés general de los consumidores, debido a su carácter reiterado y a su potencial afectación masiva. No obstante, la discusión judicial se centró en si un hecho que afecte inicialmente a un solo consumidor resulta suficiente para habilitar la intervención del Servicio, evidenciando nuevamente la falta de uniformidad en los criterios judiciales aplicados.

Estas discrepancias se explican, en gran medida, por la naturaleza jurídica de la Circular Interpretativa, la cual constituye un acto administrativo interno que expresa el criterio del Sernac respecto al ejercicio de sus facultades legales, pero que carece de fuerza vinculante para los tribunales de justicia. En definitiva, conforme al principio de juridicidad y a la independencia judicial, los jueces se encuentran sujetos únicamente a la Constitución y la ley, sin estar obligados a seguir interpretaciones administrativas aun cuando estas busquen llenar vacíos normativos existentes. En este sentido, la Circular no puede modificar el contenido de la LPDC ni imponer criterios interpretativos obligatorios en sede jurisdiccional.

En síntesis, el análisis del contenido, alcance y efectos de la Circular Interpretativa del Sernac (2019) permite concluir que este instrumento ha cumplido con un rol relevante al otorgar coherencia y racionalidad al actuar institucional del Servicio, particularmente frente a la indeterminación legal del concepto de interés general de los consumidores. La Circular Interpretativa, establece criterios claros, a saber: habitualidad y masividad potencial. Ambos criterios orientan la intervención del Sernac en sede judicial, incluso en causas de interés individual.

Sin embargo, su aplicación práctica ha evidenciado importantes tensiones con la jurisprudencia, derivadas de su carácter no vinculante y de la coexistencia de interpretaciones judiciales distintas sobre el alcance del artículo 58 letra g) de la LPDC. Esta situación genera incertidumbre jurídica tanto para el Servicio como para los proveedores y consumidores, y pone de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una definición normativa más precisa del interés general, que permita armonizar el criterio administrativo con el judicial, de esta manera se fortalece el sistema de protección al consumidor.

Capítulo 5. Análisis normativo, doctrinario y jurisprudencial: Respeto del alcance del Artículo 58 letra G de la ley 19.496 y la extensión de la legitimación activa del Sernac en casos de interés individual.

5.1 Fundamentos y límites actuales de la legitimación activa del Sernac.

El alcance de la legitimación activa comprende dos ámbitos: el primero, respecto del artículo 51 de la Ley N°19.496 que le otorga legitimación activa expresa para iniciar procedimientos de interés colectivo o difuso, y el segundo respecto del artículo 58 letra g), el cual faculta al Sernac para “hacerse parte en aquellas causas que comprometan el Interés General de los consumidores.”

Sin embargo, esta facultad del Sernac tiene limitaciones respecto de las causas de interés individual, y esa limitación está directamente relacionada con la vaguedad normativa respecto del concepto de interés general, el cual, como mencionamos en el primer capítulo de este trabajo, no se encuentra legalmente definido. Esto ha llevado a que, en principio, a Sernac no se le considere con legitimación para intervenir en conflictos donde se afecta solo el interés de un solo consumidor, como se analizó en la sentencia Rol 1169-2022 de la Corte de Apelaciones de Santiago

Es por esta falta de definición legal del concepto de legitimación activa que, la doctrina y jurisprudencia, han tenido que construir elementos que permitan a los tribunales delimitar cuando Sernac puede intervenir en casos en que se vea comprometido el interés general contemplado en el artículo 58 g).

5.2 Evolución doctrinaria de la legitimación activa y el principio pro consumidor

Como se ha analizado en el capítulo 1 de este trabajo, doctrinariamente la comprensión de la legitimación activa del Sernac ha pasado de una postura restrictiva a una interpretación más amplia y funcional. En un inicio autores como Fernández y Momberg sostenían que la intervención del Sernac debía circunscribirse a ámbitos colectivos, evitando afectar la autonomía privada en conflictos individuales; además, Momberg precisaba que la acción de interés general es una denuncia infraccional, orientada a la sanción del proveedor, y no una demanda con pretensiones indemnizatorias. (Momberg, 2013, p. 430) En contraste, autoras como Barrientos e Isler plantean una visión más moderna, donde la legitimación activa del Sernac se justifica por

la necesidad de corregir fallas del mercado y sancionar prácticas sistemáticas, incluso cuando el caso se origine en la experiencia de un solo consumidor, lo que privilegia el carácter funcional y preventivo por sobre el número de afectados.

El principio pro consumidor, consagrado en el artículo 2 ter de la LPDC, se ha vinculado a la regla de interpretación legal en favor del consumidor (in dubio pro consumidor) es menester señalar que ha sido relevante para la evolución de la noción legitimación activa en el interés general, debido a que este principio si bien es una nueva interpretación que se materializó, ya que aún antes de la reforma al derecho de consumo de la Ley 21.398 que incorporó este principio a la LPDC, este ya se había recogido y reconocido, orientando a soluciones legales, judiciales y administrativas y que favorecen, en consecuencia, a la legitimación activa de Sernac en casos de incertidumbre, permitiendo interpretar el “interés general” de manera que se le dé un “trato más favorable al consumidor (aplicando el principio general de favor debilis), fundando un carácter cautelar o protector a este derecho, y que es equivalente al principio general de los consumidores

Con todo debe tenerse en cuenta que el artículo 2 ter expresa que “Las normas contenidas en esta ley se interpretarán siempre en favor de los consumidores, de acuerdo con el principio pro consumidor, y, de manera complementaria, según las reglas contenidas en el párrafo 4° del Título Preliminar del Código Civil.”, es decir que el principio pro consumidor tendría un alcance general y que su aplicación no estaría limitada. (Tapia, 2024, pp. 1-3)

En la sentencia Rol 521-2024 del Tercer Juzgado de Policía Local, tras el reclamo de una consumidora por negativas del proveedor y ausencia de medidas de contención o apoyo posterior al accidente sufrido, Sernac estima que los hechos comprometen el interés general de los consumidores vinculado a la regla de interpretación del artículo 2 ter del principio pro consumidor, puesto que la norma busca proteger a la parte más débil. El Tribunal por lo anteriormente expuesto falla a favor de Sernac y señala en su considerando octavo que, “resulta evidente que un consumidor se encuentra en una situación de desventaja y asimetría en la relación de consumo, especialmente, en cuanto a la información y señalizaciones que no se constataron”, acogiendo así la denuncia infraccional y condenado al proveedor.

En síntesis, el principio pro consumidor cumple un rol interpretativo estructurante, pues es clave para orientar la aplicación de la LPDC en favor de la parte más débil de la relación del consumo y permite resolver ambigüedades normativas favoreciendo así la tutela en el derecho

de consumo, si bien los tribunales no lo citan en todos los casos expresamente como fundamento para reconocer la legitimación activa de Sernac si ha tenido influencia facilitando y habilitando la intervención del servicio incluso en reclamos originados por reclamos individuales, como se aprecia en la sentencia analizada, destacando la asimetría y desventaja de la consumidora frente al proveedor, por lo que, el principio pro consumidor sí contribuye a sostener y expandir la legitimación activa del Sernac en la práctica judicial.

5.3 Viabilidad jurídica y consecuencias de ampliar la legitimación activa del Sernac a casos individuales con afectación colectiva

En nuestra opinión es jurídicamente viable y encuentra sustento tanto en el ámbito normativo como doctrinario.

Respecto del fundamento normativo, refiriéndonos explícitamente al artículo 58 letra g) de la Ley 19.496, que expresa “deberá velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y demás normas que digan relación con el consumidor, difundir los derechos y deberes del consumidor y realizar acciones de información y educación del consumidor.”

Este enunciado normativo, se encuentra formulado en términos amplios, en cuanto no delimita expresamente los supuestos en que el Sernac puede ejercer su intervención judicial, ni restringe dicha actuación exclusivamente a procedimientos colectivos o difusos. Si bien, esta amplitud no permite afirmar, desde una interpretación literal de la norma, que el Sernac se encuentra habilitado para intervenir en toda causa individual, a partir de una interpretación sistemática y funcional del sistema de protección al consumidor, desarrollada principalmente por la jurisprudencia y la doctrina, se desprende la viabilidad de su intervención en este tipo de casos, siempre que se presenten ciertos criterios, tales como la habitualidad y masividad potencial de la conducta de proveedor.

Desde esta perspectiva, la viabilidad jurídica de una interpretación amplia de la legitimación activa del Sernac puede analizarse a la luz del artículo 2 ter de la LPDC, que consagra el principio pro consumidor como principal criterio del sistema de protección al consumidor. Si bien, dicha disposición no confiere nuevas facultades al Servicio, ni amplía directamente su legitimación activa, sí cumple con una función interpretativa relevante frente a la indeterminación del concepto interés general y la ausencia de una limitación expresa de su intervención en causas individuales con proyección supraindividual.

En este contexto, el artículo 2 ter refuerza la posibilidad de optar por una interpretación que privilegie la eficacia del sistema de protección al consumidor, permitiendo una lectura funcional del artículo 58 letra g) cuando concurren elementos cualitativos como la habitualidad o la masividad potencial de la conducta infractora por parte del proveedor (Tapia, 2024, pp. 1 y 2). De este modo, la viabilidad jurídica de la intervención del Sernac no se funda en una extensión del tenor literal de la norma, sino en una interpretación sistemática y del fin del sistema de protección al consumidor, orientada a prevenir prácticas reiteradas que puedan afectar el interés general de los consumidores en abstracto.

En cuanto al fundamento doctrinario autoras como Barrientos, Fernández, Aguirrezabal y la propia Circular interpretativa del Sernac, sostienen que lo determinante es la naturaleza de la infracción y no así el número de demandantes, ya que el interés general de los consumidores se basa en criterios cualitativos, es decir, “la protección de los consumidores en cuanto a grupo abstracto de sujetos para el caso de violación de sus derechos esenciales.” (Aguirrezabal, 2024 p. 274) Por lo tanto, al extender la legitimación activa a casos de interés individual no se está creando una nueva facultad, sino que se aplica de manera correcta una interpretación extensiva del concepto y además con el principio pro consumidor, el cual busca desincentivar las prácticas abusivas y sistemáticas de los proveedores, y cumplir su función de dirimir conflictos normativos o colisión de leyes, considerando aplicable la más favorable al consumidor. (Tapia, 2024, p.3)

Momberg, señala que, en términos procesales, podría generarse una asimetría procesal entre las partes, donde el proveedor enfrenta a una institución del estado en un juicio de apariencia individual, lo que exigiría mayores resguardos al debido proceso. (Momberg, 2011, pp. 235-244)

Respecto a las implicancias sustantivas, son dos los efectos que generaría. El primero, es que fortalecería el rol fiscalizador del Sernac. En segundo lugar, facilitaría la defensa de los consumidores, puesto que, individualmente no tendrían incentivos para demandar por montos tan bajos, actuando el Sernac como un activo en casos de daños masivos de escasa cuantía individual. (Moore & Vega, 2024 pp. 54-57)

Promovería además la sanción infraccional del proveedor, con el fin de desincentivar la reiteración de dicho comportamiento contravencional, siendo necesaria para buscar la cesación de la conducta infractora y evitando que se mantenga en el futuro. (Fernández, 2023, p.135)

Desde nuestra perspectiva, en base a una interpretación sistemática y del fin del sistema de protección al consumidor, la ampliación de la legitimación activa del Sernac en casos individuales con afectación a los intereses generales de los consumidores resulta jurídicamente viable, siempre que su ejercicio se funde en los criterios de habitualidad y masividad potencial. Pues, tanto el artículo 58 letra g) como el artículo 2 ter, permiten comprender que la intervención del Sernac no se define exclusivamente del número de consumidores afectados, sino por la naturaleza de la infracción y por el riesgo que esta conducta del proveedor supone para el mercado y para los consumidores en general. Con todo, estimamos que esta ampliación no puede entenderse exenta de límites, ya que la intervención del Sernac en este tipo de casos exige un control riguroso por parte de los tribunales, precisamente para evitar desbalances procesales y resguardar el debido proceso del proveedor, tal como advierte la doctrina (Momborg, 2011, p. 244). Solo bajo esas condiciones, la actuación del Sernac estaría cumpliendo adecuadamente su función preventiva, disuasiva y correctiva, fortaleciendo el sistema de protección al consumidor, sin afectar el modelo procesal previsto por el legislador.

5.4 Límites legales a la intervención del Sernac y controversias jurisprudenciales sobre el interés general

El Sernac es una entidad cuyo mandato es velar por el cumplimiento de la ley, por ende, se justifica por su sola naturaleza pública. (Carrasco, 2021, p. 6). Respecto de la intervención, este no busca la satisfacción del interés privado de consumidor individual, sino proteger el orden público económico y la transparencia de mercado, por ende, está destinado a corregir fallas de mercado y malas prácticas de los proveedores que los particulares no pueden solucionar por sí mismos y que este mismo implica un riesgo potencial para otros consumidores. (Celedón, 2021, p 52-54)

La intervención de Sernac se encontraría plenamente justificada por la naturaleza pública de su mandato institucional, pues su función es garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa de consumo como una expresión del orden público económico, y se funda además en la necesidad de corregir fallas estructurales del mercado y prevenir prácticas sistemáticas de los proveedores, y que los consumidores, actuando individualmente, carecen de esta capacidad real para enfrentar.

Además, el Sernac está legalmente habilitado por este mandato legal para denunciar los incumplimientos como una acción autónoma e independiente a la contemplada en el artículo 50,

por lo que restringir esta autonomía provocaría que Sernac careciera de herramientas necesarias para cumplir con esta función que la ley expresamente le ha entregado. (Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 1169-2022.)

Cabe mencionar antes de la Circular interpretativa existía un límite en relación con el principio de legalidad (artículo 6 y 7 de la Constitución), la Resolución 39-2008 de la Sala de lo contencioso administrativo de la Corte Suprema, imponía que el Sernac solo puede actuar dentro de su competencia, por ende, el Sernac no puede actuar como el abogado del consumidor cuyo interés individual se ha afectado y busca indemnización, sino que debe acreditar el elemento general de la acción. Pero después de la reforma a la ley en 2018 y la Circular interpretativa de 2019, este ya no fue un límite a la intervención por parte de Sernac, sino que modifica el marco legal de protección a los derechos de los consumidores.

Como se ha afirmado consistentemente en este trabajo, y es la postura que sostenemos, es que existen precedentes claros que permiten la legitimación activa de Sernac en causas individuales, dependiendo de logran elementos como la masividad potencial y la habitualidad.

Los fallos citados y que permiten o reafirman la participación de Sernac

A. Adidas Chile Limitada, que fue resuelto en la Corte de Apelaciones de Arica en la causa Rol 62-2022. En este fallo el proveedor apeló que el problema que había sufrido el consumidor era excepcional y particular, por lo tanto, no era de afectación masiva, pero la Corte de Apelaciones de Arica confirma el fallo, y señala que no es posible negar al Sernac la facultad de denunciar autónomamente, ya que lo importante es que la conducta perjudique el interés general de los consumidores.

B. Cencosud Retail. S.A., en donde se interpone una denuncia infraccional basada en un reclamo de un solo consumidor, Cencosud interpone una excepción por falta de legitimación activa, la cual es rechazada, debido a que la conducta del proveedor se consideró una infracción al deber de profesionalidad, regulada en el artículo 23 inciso 1°.

Estas sentencias consolidan la línea jurisprudencial a la que nos adherimos, afirmando la legitimación activa de Sernac aún cuando el conflicto se origine a través del reclamo de un solo consumidor y refuerza la interpretación cualitativa de interés general de los consumidores.

Por otro lado, los tribunales de primera instancia son quienes delimitan e interpretan de forma más restrictiva el concepto de interés general y que niegan la participación activa del Sernac en fallos recientes:

A. El Juzgado de Policía Local de Viña del Mar, causa Rol 22582-2024, acogió la excepción de falta de legitimación activa opuesta por Sky Airlines, debido a que Sernac no advirtió la manera por la cual los hechos denunciados podrían afectar a una universalidad de consumidores, tampoco se demostraba que el hecho se considerara habitual o una política frecuente del proveedor debido a negligencias reiteradas que trascendieran el margen tolerable, por lo que el tribunal concluyó que los hechos solo afectaban a un consumidor determinado y no era considerado en tal caso la afectación del interés general.

B. La Corte de Apelaciones de Santiago, causa Rol 1169-2022, sentencia analizada en apartados, 2.3 y siguientes, revocó la sentencia de un juez de Policial Local que había declarado su incompetencia al considerar que la acción que había sido interpuesta por Sernac era de carácter difuso.

Estos fallos también son relevantes, ya que representan la línea jurisprudencial contraria y minoritaria, ya que los juzgados de Policía Local involucrados mantienen una interpretación restrictiva del interés general de los consumidores limitando la intervención del Sernac cuando la afectación claramente trasciende la esfera individual, no pudiendo aplicar criterios como la masividad potencial y habitualidad privando a Sernac de cumplir con su mandato legal de protección.

De lo anterior se puede apreciar que desde la dictación de la circular interpretativa de 2019, la jurisprudencia se ha inclinado a reconocer la legitimación activa de Sernac en causas de interés general, y también así parte de la doctrina, tomando en consideración que el “interés general” destaca que “se trata de una cuestión que involucre e importa a toda la sociedad en su conjunto, independiente de las personas afectadas en concreto”, se trata de que “una determinada conducta podría alterar cuestiones que la comunidad y, en particular, el Estado, han determinado o catalogado como relevantes. De ahí que sea el poder público quien tenga, o deba tener, un papel activo en aras de proteger tal interés.” (Fernández, 2023, p. 115)

El análisis normativo, doctrinario y jurisprudencial desarrollado en este capítulo permite sostener que la legitimación activa del Sernac se articula sobre una dualidad normativa: por una

parte, la legitimación expresa prevista en el artículo 51 de la LPDC para la tutela de intereses colectivos y difusos, y por otra, la facultad general consagrada en el artículo 58 letra g), que habilita al Sernac a intervenir en causas que comprometan el interés general de los consumidores. La ausencia de este último concepto ha generado históricamente una interpretación restrictiva, especialmente en causas de interés individual. Sin embargo, la evolución doctrinaria y el desarrollo jurisprudencial posterior a la Circular Interpretativa del Sernac N° 00932 del 2019, han permitido configurar criterios cualitativos, como la habitualidad y la masividad potencial, que delimitan razonablemente el ámbito de intervención del Sernac, más allá del número de consumidores afectados.

En este contexto, el principio pro consumidor consagrado en el artículo 2 ter de la LPDC cumple un rol interpretativo estructural del sistema de protección al consumidor, al orientar este hacia soluciones que privilegian la eficacia de la tutela y la corrección de fallas del mercado, sin crear nuevas competencias para el Servicio. La jurisprudencia reciente ha reconocido, de forma mayoritaria, que incluso conflictos originados en reclamos individuales pueden comprometer el interés general cuando la conducta del proveedor presenta aptitud de reiteración o riesgo sistémico, validando así la intervención del Sernac bajo un enfoque preventivo y disuasivo. No obstante, persiste una falta de uniformidad jurisprudencial, explicada tanto por la indeterminación normativa del concepto de interés general como por la inexistencia de efectos vinculantes de la circular, lo que exige un control judicial estricto para evitar desbalances y resguardar el debido proceso. En definitiva, la ampliación de la legitimación activa del Sernac resulta jurídicamente viable dentro de los límites, fortaleciendo el sistema de protección al consumidor.

Conclusiones.

El presente trabajo tuvo por objeto analizar el alcance del concepto de interés general de los consumidores y su incidencia en la legitimación activa del Servicio Nacional del Consumidor, a partir de un examen normativo, doctrinario y jurisprudencial. A lo largo del estudio se constató que la Key N° 19.496 no entrega una definición expresa de dicho concepto, lo que ha obligado tanto a la doctrina como a los tribunales a construir criterios interpretativos para distinguirlo del interés individual, colectivo y difuso. Esta indeterminación normativa explica que el interés general haya sido atendido principalmente a la naturaleza de la infracción y al riesgo que

determinadas conductas de los proveedores pueden generar para el mercado y para los consumidores como grupo abstracto de sujetos.

Desde una perspectiva doctrinaria, se evidenció una evolución que iba desde posiciones más restrictivas, que limitan la intervención del Sernac a procedimientos colectivos o difusos, hacia un enfoque más amplio, funcional y preventivo, que reconocen la necesidad de habilitar su actuación incluso en conflictos originados en un solo consumidor, cuando concurren los criterios de masividad potencial y/o habitualidad. Esta evolución responde a la comprensión del interés general como una categoría autónoma, vinculada a la protección del orden público económico y a la corrección de fallas estructurales del mercado, más que a la satisfacción de intereses patrimoniales individuales. No obstante, parte de la doctrina ha advertido riesgos procesales que esta ampliación puede generar, especialmente en relación con eventuales desbalances entre las partes y la necesidad de resguardar el debido proceso que debe llevar a cabo el proveedor.

En el ámbito jurisprudencial, el análisis permitió constatar que, pese a la dictación de la Circular interpretativa, resolución exenta N° 00932 de 2019, persiste una falta de uniformidad en los criterios aplicados por los tribunales. Mientras algunos tribunales continúan exigiendo una pluralidad efectiva de afectados para reconocer la legitimación activa de Sernac, otros han validado su intervención en causas individuales sobre la base de criterios cualitativos, como la potencial reiteración de la conducta infractora y su proyección supraindividual. Esta disparidad se explica, principalmente, por la ausencia de un parámetro legal claro y por el carácter no vinculante de la circular frente a los tribunales, en virtud del principio de independencia judicial, lo que impide que actúe como un verdadero mecanismo unificador del estándar jurisprudencial.

Finalmente, sostenemos que la ampliación de la legitimación activa del Sernac a casos individuales con afectación al interés general resulta jurídicamente viable, siempre que se funde en una interpretación sistemática y finalista de la LPDC, particularmente a la luz del artículo 58 letra g) y del principio pro consumidor consagrado en el artículo 2 ter. Esta ampliación no supone la creación de nuevas facultades, sino una aplicación coherente del sistema de protección al consumidor, orientada a prevenir prácticas abusivas y reiteradas que trascienden la esfera individual. Con todo, esta intervención debe quedar sujeta a un control riguroso por parte de los tribunales, de modo que se puedan evitar excesos y asegurar un equilibrio procesal, permitiendo

así que el Sernac cumpla adecuadamente su función preventiva, disuasiva y correctiva, sin desnaturalizar el modelo legal previsto por el legislador.

Bibliografía

LIBROS

Tapia, M. (2024). Principio pro consumidor en el derecho chileno. SJA, Volumen I, pp. 1-263.

ARTÍCULOS

Aguirrezabal-Grünstein, Maite. (2006). Algunas precisiones en torno a los intereses supraindividuales (colectivos y difusos). Revista Chilena de Derecho Privado, (V. 33 N°1), pp. 69-91.

Momberg Uribe, Rodrigo. (2013). De nuevo sobre la autonomía de la acción en interés general de los consumidores del Art. 58 Letra g) de la ley N° 19.496. *Revista Chilena de Derecho Privado*, (N° 21), pp. 427-431.

Isler, Erika. (2014). La acción por interés general derivada de la Ley 19.496. *Revista Actualidad Jurídica*, (N°30), pp. 545-558.

Fernández Ortega, Felipe. (2023). El interés comprometido en la declaración de cláusulas abusivas como justificante de la acción por el interés general. *Revista Chilena de Derecho Privado*, (N.º 40), pp. 101-152.

Aguirrezabal-Grünstein, Maite. (2024). Algunas precisiones en torno a la defensa de los intereses generales y difusos de los consumidores y usuarios. *Revista Chilena de Derecho Privado*, (N.º 42), pp. 271-290.

COLABORACIÓN EN OBRAS COLECTIVAS

Barrientos, F. & Del Villar, L. (2021). Interés general, las negociaciones extrajudiciales y juicios colectivos en el derecho del consumo. En J. Carrasco, *La vigencia de las denuncias por interés general de los consumidores, después de la reforma de la ley n° 21,081*, (pp. 3-32).

Barrientos, F. & Del Villar, L. (2021). En A. Celedón, *Comentarios a las denuncias por el interés general del Sernac*. (pp. 33-58).

Barrientos, F. & Del Villar, L. (2021). En M. Aguirrezabal, *La noción de interés supra individual y de interés general de los consumidores y usuarios. Diferencias en torno a su tratamiento procesal*. (pp. 59-81).

Barrientos, F. & Del Villar, L. (2021). En M. Correa; A. Parra; A. Pérez-Toril; I. Sota; L. Valdebenito; K. Vergara. *Deconstruyendo la noción del “interés general de los consumidores”, a partir de una visión cuantitativa de la jurisprudencia de los años 2010-2019*. (pp. 105-124).

Barrientos, F. & Del Villar, L. (2021). En E. Isler, *Reflexiones acerca de la seguridad en el consumo y su vinculación con el interés general de los consumidores*. (pp. 105-124).

DOCUMENTOS

Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Centro UC. (2024). *Proyecto de ley Sernac te protege: El estado de la discusión*. Moore, K. & Vega, A.i

JURISPRUDENCIA

Sentencia Rol 476-2016, Corte de Apelaciones de Santiago.

Sentencia Rol 27-2018, Corte de Apelaciones de Punta Arenas. (Servicio Nacional del Consumidor con Soprole.)

Sentencia Rol 1169-2022, Corte de Apelaciones de Santiago. (Servicio Nacional del Consumidor con proveedor no informado.)

Sentencia Rol 62-2022 de la Corte de Apelaciones de Arica. (Servicio Nacional del Consumidor con Adidas Chile Limitada.)

Sentencia Rol 122-2023, Juzgado de Policía Local de La Paz/ Corte de Apelaciones de Concepción. (Servicio Nacional del Consumidor con Tiendas La Polar.)

Sentencia Rol 231-2023, Corte de Apelaciones de Talca. (Servicio Nacional del consumidor con Distribuidora de Industrias Nacionales S.A.)

Sentencia Rol 834-2024 del Juzgado de Policía de Arica. (Servicio Nacional del Consumidor con Administradora de Supermercado Hiper Limitada.)

Sentencia Rol 15919-2024, Juzgado de Policía de Talca. (Servicio Nacional del Consumidor con Cencosud Retail S.A.)

Sentencia Rol 22582-2024, Juzgado de Policía Local de Viña del Mar/ Segunda Corte de Apelaciones de Santiago. (Servicio Nacional del Consumidor con Sky Airline.)

FUENTES JURÍDICAS NACIONALES

Ley 19.496 de 1997, la cual establece normas sobre protección de los Derechos de los Consumidores.

Resolución Exenta N° 00932, 2019. Circular interpretativa sobre el interés general de los consumidores y su ejercicio en sede judicial.

Historia de la Ley N° 19.496 que Establece normas sobre protección de los derechos de los Consumidores, Biblioteca del Congreso Nacional.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Isler, E. Circulares interpretativas de la Ley 19.496 sobre Protección de los Derechos de los consumidores: un caso de Soft Law nacional. <https://lwyr.cl/opinion/circulares-interpretativas-de-la-ley-19-496-sobre-proteccion-de-los-derechos-de-los-consumidores-un-caso-de-soft-law-nacional-1/>

De la Maza, Iñigo. De nuevo sobre el interés general de los consumidores. (2017). <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=906035&Path=/0D/D3/>