



Universidad de Valparaíso
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Escuela de Derecho



***“UNA MIRADA AL DISEÑO INSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DEL
CONSUMIDOR EN CHILE”***

Tesina

NICOL BALLADARES CONTRERAS

KAREM CHINCHÓN VERA

Profesor Guía

CRÍSPULO MARMOLEJO GONZÁLEZ

Diciembre, 2015

ÍNDICE TEMÁTICO

Introducción.....	6
-------------------	---

Capítulo I-

Derecho de Protección de los Consumidores

1-. Aspectos Sustanciales del Sistema de Protección al Consumidor.....	7
1.1-. Derecho del Consumidor y sus Fundamentos.....	7
1.2-. Sujetos Relevantes en la LPC.....	8
2-. Aspectos Procesales del Sistema de Protección al Consumidor.....	11
2.1-. Estándar de Protección Cautelar en Chile.....	11
2.1.1-. Juicios ante Juzgados de Policía Local.....	12
2.1.2-. Juicio Colectivo.....	13
3-. Aspectos Institucionales del Sistema de Protección al Consumidor.....	14
3.1-. Sernac y su Evolución Institucional.....	14
3.2-. Tratamiento Legal. Algunas Ideas Generales.....	15

Capítulo II-

Diseño de la Institución Actual del Derecho de Protección al Consumidor

1-. Descripción General del Sernac.....	17
1.1-. Organigrama.....	17
1.2-. Facultades del Sernac.....	18
2-. ¿El Sernac tiene las potestades necesarias para llevar a cabo eficazmente la protección del consumidor?.....	20

3-. ¿Cuál es la mejor vía para proteger los derechos de los consumidores?.....	22
3.1-. Fiscalía Nacional Económica, un modelo eficaz para la protección de los derechos de los consumidores.....	23
3.1.1-. Generalidades.....	23
3.1.2-. Atribuciones y deberes del Fiscal Nacional Económico.....	24

Capitulo III-

Proyecto de ley que modifica la Protección de los Derechos de los Consumidores

1-. Contenido del proyecto.....	29
2-. Evaluación crítica.....	36
Conclusión.....	38
Bibliografía.....	40

LISTADO DE ABREVIATURAS.

- 1.- LPC: Ley 19.496 sobre Protección de los Derechos del Consumidor.**
- 2.- SERNAC: Servicio Nacional del Consumidor.**
- 3.- AdC: Asociación de Consumidores.**
- 4.- DIRINCO: Dirección de Industria y Comercio.**
- 5.- FTC: Federal Trade Commission.**

RESUMEN:

Este trabajo tiene por finalidad analizar el diseño institucional del Servicio Nacional del Consumidor en términos de analizar la eficacia de sus potestades destinadas a proveer de una mayor protección a los consumidores en Chile. Posteriormente se analizará algunos aspectos sustantivos y procesales de la ley de protección al consumidor como asimismo, el proyecto de ley que actualmente se encuentra en tramitación, y que le otorga mayores facultades al Sernac.

El núcleo principal del problema que se pretende analizar consiste en determinar si las potestades del Sernac son eficaces en cuanto mecanismo de protección de consumidores, y si la reformulación de ellas en el proyecto de ley que actualmente se tramita, podría mejorar esa situación.

PALABRAS CLAVES: POTESTADES- DISEÑO INSTITUCIONAL – AGENCIA – DERECHO DEL CONSUMIDOR – ASIMETRÍA DE INFORMACIÓN.

ABSTRACTS:

The aim of this paper is to analyze the institutional design of the National Consumers Service [Sernac in Chilean acronym] in terms of how effective are the powers that this agency holds to provide a better consumer protection in Chile. Furthermore, the article analyzes some substantial aspects and procedural topics of consumer protection tools , as well as the bill that is currently in discussion at Congress, in terms of how to strength powers to Sernac.

The main core of the analysis is determining if the powers of Sernac are effective when it comes to protect the consumers' rights and if reformulating these powers in the bill would improve that situation.

KEYS WORDS: POTESTADES - INSTITUTIONAL DESIGN - AGENCY - CONSUMER LAW - ASYMMETRY INFORMATION.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la situación actual del sistema de protección del consumidor en Chile y si éste tiene las potestades necesarias para proteger a los consumidores.

De este modo, para comenzar en el primer capítulo describiremos los aspectos sustanciales del sistema de protección al consumidor, considerando los fundamentos del derecho del consumidor y también los sujetos relevantes que contempla la ley de protección al consumidor. También se describirá los aspectos procesales centrándonos en los juicios que los consumidores pueden optar para hacer valer su derecho de protección al consumidor. Dentro de los sujetos que son relevantes en el sistema de protección al consumidor encontramos consumidores, proveedores, Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), tribunales, superintendencias, asociaciones de consumidores. Concluyendo el primer capítulo nos enfocaremos en el Sernac, analizando su evolución institucional y también su tratamiento legal.

En el segundo capítulo, tomaremos como antecedente lo desarrollado en el primer capítulo para analizar el diseño institucional actual del sistema de protección del consumidor, el cual describiremos en términos generales. Asimismo, nos centraremos en cuáles son las facultades que tiene el Sernac y responderemos a la pregunta si dichas facultades son necesarias para otorgar una protección eficaz a los consumidores.

En base a lo anterior, nos preguntaremos cuál es la mejor vía para la protección de los derechos de los consumidores. En este contexto, la Fiscalía Nacional Económica es una institución que ha sabido cumplir con sus funciones y la consideramos como un modelo eficaz, por esto la describiremos en términos generales junto a las atribuciones del Fiscal Nacional Económico. Para finalizar este capítulo se comparará la Fiscalía Nacional Económica con la Federal Trade Commission en Estados Unidos, una agencia que esta investida de potestades cautelares tanto en el ámbito de defensa de Libre Competencia y de protección de Consumidores.

Por último, en el capítulo tercero, se hará una breve referencia al contenido del proyecto de ley que actualmente se está tramitando en el Congreso, el cual pretende fortalecer el diseño institucional de la protección del consumidor en Chile otorgándole mayores facultades. Para finalizar se plantearan algunas críticas y se realizarán las conclusiones respectivas.

CAPÍTULO I

DERECHO DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES.

1.- Aspectos Sustanciales del Sistema de Protección al Consumidor.

1.1.- Derecho del Consumidor y su fundamento.

El Derecho del Consumidor puede ser concebido como el conjunto de principios, instituciones y preceptos jurídicos que regulan las relaciones de consumo, es decir, aquellas que se establecen entre proveedores profesionales de bienes o servicios y las personas que adquieren o contratan dichos bienes o servicios para destinarlos a la satisfacción de sus propias necesidades (Fernández, 2003: p. 3).

Según Sandoval se puede entender el derecho del consumidor como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre consumidores y proveedores (2005, p. 118). Estas definiciones son importantes para tener claridad respecto de la situación contextual del Derecho del consumo.

El derecho de protección al consumidor se encuentra contenido en distintas fuentes que, en orden jerárquico, van desde las constituciones políticas de los Estados hasta las simples ordenanzas municipales, pasando por las leyes generales, decretos supremos y reglamentos (Sandoval, 2005: p. 118). En Chile la fuente principal del Derecho del consumidor está contenida en la Ley N° 19.496 o LPC.

Según una doctrina que ha sido gradualmente aceptada en Chile, y que podría llamarse mayoritaria hoy en día, el factor esencial para determinar la aplicación de la LPC a un caso concreto es que exista una relación jurídica entre un proveedor y un consumidor. Entonces la Ley, busca proteger efectivamente los derechos de las personas en su condición de consumidores, regulando la relación entre éstos y los proveedores (Momborg, 2004: pp.41-62; Barrientos, 2010: pp. 109-158; Pinochet, 2006: pp. 343-368).

Es ésta una normativa que se encuentra inspirada en la protección de los intereses legítimos de la parte débil en la relación de consumo, ya que dicha relación ha devenido en un contexto peligroso: un proveedor, que dispone de la información del producto, se relaciona con un consumidor con un aislado y exiguo conocimiento sobre las características relevantes de los bienes y

servicios (Krausz, 2006: p. 2). A ello se suman las dificultades propias del acceso a la justicia y la racionalidad limitada en las decisiones de consumo de los compradores, que se contraponen a la existencia de un proveedor fuerte y profesional que conoce o debe conocer los detalles y características del bien o servicio que ofrece, y que suele contar con asistencia jurídica especializada.

Debido a lo peligroso que puede tornarse una relación de consumo, se produce una desigualdad entre el proveedor de bienes o servicios y el consumidor de los mismos, lo que constituye el fundamento del sistema de protección al consumidor. Dicha desigualdad se da por factores históricos, económicos, sociológicos y jurídicos, los que en forma conjunta influyen para que el consumidor sea considerado un sujeto vulnerable que merece una protección especial.

El carácter institucional, masivo, poderoso, y organizado del proveedor actual, que se concreta en grandes centros de comercio, y la circunstancia de que sea este proveedor el que, en contratos que él elabora, fije las reglas y el modo del comercio al detalle y por otro lado, la psicología estándar del consumidor son dos razones que justifican la protección del consumidor (Aimone, 2013: p.30).

1.2.- Sujetos relevantes contemplados en la LPC.

En la LPC es posible identificar diversos actores, entre los cuales destaca el consumidor como el principal; junto a él, interactúan proveedores de bienes y servicios, tribunales de justicia, Sernac, asociaciones de consumidores y las superintendencias que se preocupan de regular y fiscalizar actividades sectoriales.

Respecto del actor principal, esto es el Consumidor, debe vincularse más a un contexto específico que a personas determinadas. Dicho contexto tiene que ver con la función económica que se desarrolla en el mercado y que es ejercida por aquella persona que interviene en los diversos tipos de relaciones de consumo o negocios con la finalidad específica de dar satisfacción a sus necesidades personales, particulares o familiares. Dentro de la función económica desarrollada por estos sujetos que se han denominado “consumidores” se destacan aspectos particulares que los configuran como grupo digno de especial protección. Principalmente, el rol de los consumidores se acompaña de una característica que es la asimetría de información, donde éstos se presentan como los sujetos “débiles” o “desinformados”, frente a un proveedor fuerte y profesional que conoce los detalles, características y especiales condiciones del bien o servicio que ofrece. Esta desinformación del consumidor se acrecienta aún más en una economía de mercado, precisamente por su función

económica, al ubicarse en el último eslabón de una cadena bastante extensa de producción y comercialización que se ha acrecentado cada vez más con la masificación de los productos (Lorenzini, 2013: p. 9).

Para entender el comportamiento del consumidor hay que considerar una multiplicidad de variables, ya que el consumo es un proceso complejo en el que intervienen factores cognoscitivos, emocionales, aspectos relacionados con las actitudes y motivaciones, entre otros. Ello hace que la conducta de los consumidores aparezca muchas veces poco clara e incluso contradictoria. A ello se suman las dificultades que tiene el consumidor para acceder a información relevante acerca de las características del bien o servicio que le interesa y/o los problemas para entender esta información cuando sí la tiene disponible. Sin perjuicio de ello y considerando el comportamiento observable de los consumidores, es posible señalar que no siempre la entrega de mucha información resulta beneficiosa para los consumidores, ya que antecedentes y datos adicionales pueden distraerlos de aquellos factores que son realmente relevantes para su decisión de consumo.

Sin perjuicio de todo lo anterior y buscando recoger una noción que abarque estas especiales características y que justifique la protección del ordenamiento jurídico, la LPC define el concepto de consumidor en su artículo 1 N°1 señalando que se considera consumidor, y por lo tanto, sujeto digno de esta especial protección, a *toda persona natural o jurídica, que en virtud de un acto jurídico oneroso, adquiere utiliza o disfruta, como destinatario final bienes o servicios*. Es decir, para efectos de conceder una amplia protección, el ordenamiento jurídico utiliza un concepto amplio de consumidor el cual va más allá del sujeto que adquiere directamente el bien o servicio. En este sentido, se considera como elemento distintivo su calidad de destinatario final.

Junto al consumidor tenemos también al Proveedor y la LPC considera como tal en su artículo 1 N°2 a *toda persona natural o jurídica, sin importar su carácter público o privado que habitualmente desarrollen actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución o comercialización de bienes o de prestación de servicios a consumidores, por las que se cobre precio o tarifa*.

La LPC, para efectos de una mejor y más efectiva protección al consumidor, contiene un concepto amplio de proveedor en el que incluye a todas las personas naturales o jurídicas ya sean públicas o privadas, resaltando como principal característica la habitualidad de su actividad.

La habitualidad del proveedor es uno de los elementos que justifica la existencia de un sistema de protección de los consumidores, y a su vez, lo diferencia del consumidor. Que el proveedor tenga por objetivo comerciar en forma habitual, permanente y profesional implica que

conoce su producto en forma acabada; y que además existen incentivos a que se identifiquen entre ellos, asocien y protejan conjuntamente, a diferencia de lo que ocurre con los consumidores.

También encontramos como actor relevante en la LPC el Servicio Nacional del Consumidor, que en su artículo 57 establece que *es un servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente en todas las regiones del país, que además cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del presidente de la república a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción*. La función básica del Sernac es velar por el cumplimiento de las disposiciones de la LPC, normas reglamentarias y demás que digan relación con los consumidores.

Otro de los sujetos que contempla la LPC son los tribunales. La jurisdicción en esta materia opera como un sistema que otorga al consumidor insatisfecho un conjunto de acciones judiciales que le permiten solicitar ya sea la sanción del proveedor, anular cláusulas abusivas, forzar a que el proveedor cumpla lo prometido, que cese el acto que lesiona sus derechos u obtener la total indemnización de sus perjuicios. Para satisfacer el interés de los consumidores, una disputa a propósito de una relación de consumo, puede ser tramitada en un Juzgado de Policía Local o en un Tribunal Ordinario. Una adicional explicación se desarrollará en el apartado 2 de este capítulo.

Las superintendencias son órganos administrativos descentralizados, que se encuentran sujetos a una serie de principios constitucionalmente establecidos, tales como la separación de funciones; la juridicidad o legalidad; el control, el respeto irrestricto de los derechos fundamentales, entre otros (Díaz de Valdés, 2010: p. 250).

En atención a la existencia de fallas de mercado, estos organismos crean normas de carácter general para una determinada actividad económica (regulan) y exigen el cumplimiento de las leyes (fiscalizan), teniendo algunas facultades sancionatorias.

La importancia de considerar a las superintendencias dentro del mapa de actores del sistema de protección al consumidor radica en que en muchos de los mercados regulados por ellas, están (o podrían estar) comprometidos los derechos de los consumidores (bajo la premisa que se trata de actividades que relacionan a un proveedor profesional que presta servicios y a consumidores finales que acceden a estos servicios para la satisfacción de sus necesidades personales y domésticas).

En efecto, la labor de las superintendencias en mercados tales como servicios básicos (Superintendencia de Servicios Sanitarios), Telecomunicaciones (Subsecretaría de Telecomunicaciones - Subtel), seguros (Superintendencia de Valores y Seguros) y servicios bancarios (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras - SBIF), distribución de electricidad (Superintendencia de Electricidad y Combustibles – SEC), entre otros, ya sea directa o

indirectamente están comprometidos los derechos de los consumidores. Por lo tanto, es importante la estructuración de una adecuada y eficiente coordinación con el Sernac en materias normativas, fiscalizadoras, y especialmente resarcitorias de perjuicios sufridos por los consumidores.

Otro sujeto importante que contemplamos en el sistema de protección del consumidor en Chile es la Asociación de Consumidores (AdC), en su artículo 5° se entiende como *la organización constituida por personas naturales o jurídicas, independientes de todo interés económico, comercial o político, cuyo objetivo sea proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, todo ello con independencia de cualquier otro interés.*

Cabe destacar que las AdC, recogiendo la experiencia internacional, surgen en el contexto de la creación de la LPC, como una manera de complementar la protección otorgada a los consumidores por el Sernac. El objetivo es incentivar la agrupación de los consumidores, otorgándoles recursos, permitiéndoles establecerse como un real contrapeso frente a los proveedores.

En Chile existen 37 AACC legalmente registradas (Sernac, 2012), sin embargo sólo un número muy reducido de ellas (2 o 3) tiene visibilidad pública, entre ellas se encuentran Odecu (Organización de Consumidores y Usuarios de Chile) y Conadecus (Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile AC) (Domínguez, 2014: p.17).

Para cumplir sus fines, las asociaciones de consumidores obtienen recursos ya sea a través de modelos de autofinanciamiento destinados a financiar o recuperar los costos del desarrollo y cumplimiento de las actividades que le son propias, o de fondos concursables que coordina Sernac.

2.- Aspectos Procesales del sistema de protección al consumidor.

2.1.- Estándar de protección cautelar en Chile.

En principio, los consumidores o usuarios deben comenzar ejercitando sus derechos donde ellos han sido violados, o sea ante el proveedor, es decir, la multitienda, el supermercado o el establecimiento mercantil donde haya adquirido el producto o donde se les haya prestado el servicio. Sin embargo, es frecuente que los consumidores o usuarios no encuentren una respuesta satisfactoria del proveedor o este se niega a recibir sus reclamos, caso en el cual tienen que ejercitar las acciones que la ley contempla para la protección de sus derechos (Sandoval, 2004: p. 155).

De acuerdo al artículo 50 LPC, el ejercicio de las acciones puede realizarse a título individual o en beneficio del interés colectivo o difuso de los consumidores, en el primer caso las acciones serán conocidas por los juzgados de policía local, mientras que cuando se trate de interés colectivo o difuso será conocido el asunto por los tribunales ordinarios de justicia, según las reglas generales, tal como veremos a continuación.

2.1.1.- Juicios ante los juzgados de policía local.

El artículo 50 señala *“son de interés individual las acciones que se promuevan exclusivamente en defensa de los derechos del consumidor afectado”*.

El mismo artículo en su letra A le otorga competencia a los jueces de policía local para que conozcan todas las acciones que emanan de la ley de protección al consumidor, siendo competente aquel que corresponda a la comuna en que se hubiera celebrado el contrato respectivo, se hubiere cometido la infracción o dado inicio a su ejecución, a elección del actor. También señala que en caso de haberse celebrado el contrato por medios electrónicos, y no sea posible determinar lo señalado anteriormente, será competente el juez de la comuna en que resida el consumidor. (Véase LPC)

El procedimiento para la protección del interés individual de los consumidores en causas de menor cuantía, que se lleva ante los juzgados de policía local, se caracteriza por ser concentrado o sumario y se aplica a causas cuya cuantía de acuerdo al monto de lo pedido, no exceda de 10 unidades tributarias mensuales.

Se trata de un procedimiento de única instancia de manera que todas las resoluciones que se dicten en él, incluida la sentencia son inapelables, además las multas impuestas por el juez no pueden exceder el monto de lo otorgado en la sentencia definitiva (artículo 50 G LPC) (Sandoval, 2005: p. 141).

La ley de protección al consumidor sólo contiene normas respecto a este procedimiento, en todo lo demás se aplica el párrafo I del título IV de la ley 18.287, que establece el procedimiento ante los juzgados de policía local, y en subsidio, se aplicarán las normas del código de procedimiento civil.

Según la letra e) del artículo 3 LPC, se encuentra entre los derechos básicos del consumidor *“el derecho a la reparación e indemnización adecuada y oportuna de todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contraídas por el proveedor, y el deber de accionar de acuerdo a los medios que la ley le franquea”*.

Es decir, el consumidor puede reclamar las indemnizaciones civiles derivadas de la infracción a las disposiciones de la LPC, considerando los daños materiales (daño emergente y lucro cesante), como morales. La única excepción a esta regla la constituye la improcedencia del daño moral en los juicios colectivos por norma expresa, pero estos son juicios de competencia del Tribunal Civil y no del Juzgado de Policía Local.

Para que sea procedente la indemnización, el consumidor debe necesariamente alegarla y le corresponderá acreditar los perjuicios que la conducta infraccional le pudiere haber generado. Por lo tanto, si no existen justificaciones suficientes que permitan acreditar el daño, la existencia de una responsabilidad infraccional no permitirá fundamentar por sí misma una eventual responsabilidad civil. En la práctica, los Juzgados de Policía Local en forma consistente han otorgado indemnizaciones a los consumidores (incluyendo daños morales), cuando se ha considerado que el respectivo proveedor ha infringido la LPC (Lorenzini, 2013: p. 20).

2.1.2.- Juicio Colectivo.

El procedimiento especial para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores se aplica cuando se vea afectado el interés colectivo difuso de los consumidores. De acuerdo al inciso 5° y 6° del artículo 50 de la LPC, son de interés colectivo las acciones que se promuevan en defensa de un conjunto determinado o determinable de consumidores, ligados con un proveedor por un vínculo contractual. Son de interés difuso las acciones que se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus derechos.

Este procedimiento se desarrolla en dos etapas: La primera tiene por objeto determinar la existencia de infracciones a la ley y la responsabilidad que le corresponde al proveedor por afectar los intereses colectivos o difusos de los consumidores o usuarios.

Esta fase se organiza según las reglas del juicio sumario, con excepción de los artículos 681, 684 y 685 del código de procedimiento civil y con las particularidades que se establecen en la ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores.

La segunda etapa consiste en establecer el monto de las indemnizaciones a pagar a los consumidores que obtengan una sentencia en su favor pronunciada en el juicio declarativo de responsabilidad.

En este procedimiento todas las pruebas que deban rendirse tienen que ser apreciadas conforme a las reglas de la sana crítica (Sandoval, 2004: pp. 164-165).

A Enero de 2013, existen 92 juicios colectivos en materia de Derecho del Consumidor, de los cuales 74 fueron iniciados por el Sernac (80%). De los restantes 18 juicios colectivos, sólo en 5 de ellos el Sernac se hizo parte (5%). Se debe considerar además, que en la amplia mayoría de los casos no se alcanza una sentencia definitiva (Sernac, 2013).

En cuanto al sistema indemnizatorio aplicable a los juicios colectivos, resulta fundamental que la demanda contemple peticiones específicas relativas a los perjuicios de los consumidores afectados, bastando señalar el daño sufrido y solicitar la indemnización que el juez determine, conforme al mérito del proceso, la que deberá ser la misma para todos los consumidores que se encuentren en igual situación (incluso, se pueden generar grupos y subgrupos de consumidores afectados).

Para efectos de determinar las indemnizaciones, será necesario acreditar el daño y el vínculo contractual que liga al infractor y a los consumidores afectados. En esta sede, y tal como se anticipó anteriormente, resulta improcedente la indemnización de los perjuicios morales por disposición expresa de la ley (Lorenzini. 2013: p. 21).

3.- Aspectos Institucionales del Sistema de Protección al Consumidor.

3.1.- Sernac y su evolución institucional.

Dentro de los sujetos más importantes del Derecho del Consumidor, encontramos las denominadas agencias de protección de los derechos de los consumidores, las que en general se encuentran constituidas por el o los organismos estatales que tienen como misión proteger y promover las garantías de los usuarios.

Usualmente, cada país que cuenta con una normativa protectora de los derechos de los consumidores, contempla una institucionalidad que tiene por objeto velar por el cumplimiento de las disposiciones que rijan al respecto¹. En Chile el organismo encargado de tal misión es el Servicio Nacional del Consumidor.

Pero dicho Servicio tiene su historia institucional, siendo el antecedente más remoto en nuestro país el Comisariato General de Subsistencias y Precios, cuya misión era velar por el

¹ A modo de ejemplo, en Perú, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la protección de la propiedad intelectual (INDECOPI), en específico de su Comisión de Protección al Consumidor. En México la Procuraduría General del Consumidor. En Argentina, la Secretaría de Comercio Interior; y en Uruguay, Dirección general de Comercio.

abastecimiento y la comercialización de los bienes y servicios esenciales o de primera necesidad, de tal manera que solo se preocupaba por la protección del consumidor. Este organismo fue perdiendo autonomía e importancia de manera progresiva, hasta que en el año 1953 fue sustituido por la Superintendencia de Abastecimientos y Precios (SAP), la cual a su vez fue reemplazada en el año 1960, por la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO), dependiente del Ministerio de Economía. Esta Dirección conservó parte importante de las atribuciones de regulación y policía administrativa que tenían sus predecesoras, las cuales fue perdiendo en la década de los setenta, a raíz de las políticas desreguladoras del gobierno de la época (Fernández, 2003: pp. 7, 83,84).

En 1980 se declaró a la DIRINCO en reestructuración y, conforme a las directrices del Ministerio de Economía de 1982, la labor del organismo fue “procurar la orientación destinada a implementar acciones que permitirán la transparencia del mercado mediante la información y educación de los consumidores”. Finalmente en el año 1990, se crea el Sernac que reemplazaría a esta institución. El Sernac nace con la entrada en vigencia de la ley 18.959, manteniendo la estructura y funciones de la DIRINCO. Básicamente, se cumplió con tener un organismo de protección del consumidor. Por ello, sus principales desafíos fueron la elaboración del primer marco jurídico para garantizar los derechos básicos de los consumidores, impulsar un sistema institucional para trabajar en materia de orientación jurídica y fomentar la educación para el consumo.

Finalmente en 1997, se promulgó la Ley de Protección del Consumidor (19.496) y con esta ley se le otorga al Sernac características y facultades propias que lo diferencian de su antecesora.

3.2.- Tratamiento legal. Algunas ideas generales.

El Sernac se encuentra definido en el artículo 57 de la LPC, el cual señala *“el Servicio Nacional del Consumidor será un servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente en todas las regiones del país, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción”*.

Usualmente, cada país que cuenta con una normativa protectora de los derechos de los consumidores, contempla una institucionalidad que tiene por objeto velar por el cumplimiento de las disposiciones que rijan al respecto. En Chile, el organismo encargado de tal misión es el Servicio Nacional del Consumidor, cuyo fundamento tiene también rango constitucional. En efecto, su establecimiento corresponde al cumplimiento por parte del Estado del mandato que nuestra Carta Fundamental le dirige de promover el bien común, contribuyendo a crear condiciones sociales que

permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece; así como a “promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (Isler, De la Maza, y otros, 2013: p. 1116).

Luego, el artículo 58 de la LPC establece que el Sernac 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.

La misión de este servicio es informar, proteger y educar al consumidor como también promover la participación ciudadana y fomentar la seguridad en el consumo. Para cumplir ese rol tiene la facultad de realizar programas de información y educación al consumidor; realizar, a través de laboratorios, análisis de la composición o contenido de determinados productos; sistematizar información para facilitar las decisiones de los consumidores; promover investigaciones en el área de consumo; recibir reclamos de los consumidores e instar mediaciones con los proveedores; y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección del consumidor.

En la ley 19.496 el Sernac no tiene competencia para regular en lo infraccional todo lo relativo a la protección del consumidor, porque le escapa aquel ámbito que sea competencia de otros servicios o instancias. No obstante, es competente para recibir cualquier denuncia contra un proveedor, aunque no sea competente para pronunciarse sobre ella (Aimone, 1998: p. 170).

CAPÍTULO II

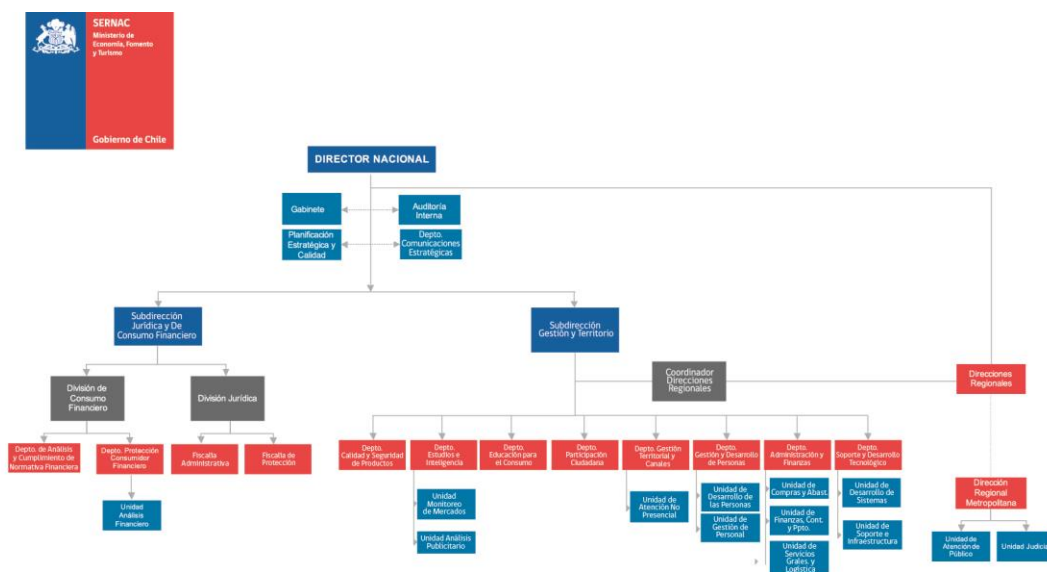
DISEÑO DE LA INSTITUCIÓN ACTUAL DEL DERECHO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

1.- Descripción general del Sernac.

En cuanto a su extensión territorial, el Sernac tiene presencia nacional, y está a cargo de un Director Nacional elegido bajo el sistema de Alta Dirección Pública del Servicio Civil. Para cumplir con su misión y funciones el Sernac se organiza en tres áreas relevantes y paralelas: la Subdirección Nacional, la División Jurídica y División de Consumo Financiero, creada en la ley 20.555 exclusivamente para ver los temas del Sernac Financiero.

Bajo la Subdirección Nacional se organizan las funciones tradicionales del Sernac en los Departamentos de Calidad y Seguridad de Productos, Comunicaciones Estratégicas, Educación para el Consumo, Participación Ciudadana, Gestión Territorial, Estudio e Inteligencia y las Direcciones Regionales. Asimismo, están las áreas de soporte como Gestión de Recursos Humanos, Administración y Finanzas, Soporte e Informática, Auditoría y Planificación y Control.

1.1.- Organigrama.



Fuente: Resolución Exenta Nº 01339 del 9 de septiembre de 2015, que Modifica la Estructura de la Subdirección Nacional de SERNAC

1.2.- Facultades del Sernac

La ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, promulgada en 1997, consagró normativamente las prerrogativas y facultades con que cuenta el Servicio Nacional del Consumidor, para una adecuada defensa de los derechos de los consumidores.

La LPC dota a este servicio de una serie de facultades, entre las cuales están aquellas que le permiten ejecutar programas de información y educación a los consumidores; sistematizar la información existente, a fin de facilitar las decisiones de los consumidores; promover investigaciones en el área del consumo, recibir reclamos de los consumidores instando al entendimiento voluntario entre las partes, entre otras.

Sin embargo, el Sernac carece de facultades fiscalizadoras y sancionatorias respecto de los proveedores que incumplan la normativa que los rige, a diferencia de las Superintendencias y otros órganos sectoriales que cuentan con esta capacidad. Así por ejemplo, la Superintendencia de Telecomunicaciones que, en virtud del Decreto N°194 de 2012, puede sancionar administrativamente a las empresas fiscalizadas. Asimismo, la Superintendencia de Servicios Sanitarios puede cursar cuantiosas multas a las empresas que infrinjan la Ley N°18.902 de 1992.

En la misma lógica, en el régimen actual, el Sernac carece de facultades que le permitan realizar investigaciones de las infracciones o delitos que se cometan en perjuicio de los consumidores, como si lo puede ordenar la Fiscalía Nacional Económica. Además, la LPC tampoco entrega al Servicio atribuciones que le permitan dictar normas generales en las materias de su competencia así como tampoco interpretar las existentes en pro de su objeto institucional.

El área en que más ha destacado la función del Sernac ha sido respecto a las denuncias infraccionales individuales y las demandas colectivas que éste interpone contra los proveedores, éstas últimas de gran impacto mediático como lo han sido los casos La Polar (2012), Cencosud (2013) y Banco Estado (2013).

Tal como afirma la economista Andrea Repetto, el Sernac no tiene facultades más allá de hacer denuncias en los medios, de juntar reclamos, de enviar denuncias a la justicia y mediar. Las mediaciones son un instrumento que ha ido naciendo por el hecho de que el Sernac tiene pocas facultades. No puede multar, no puede exigir información más allá de la básica, no puede fiscalizar. No tiene herramientas efectivas para disuadir a las empresas (2013).

Para profundizar en las atribuciones que la LPC le otorga al Sernac, describiremos cada una de ellas, adicionando algunas estadísticas que dan cuenta de lo realizado por este servicio.

El Sernac tiene las siguientes atribuciones:

- a) La formación en el consumo responsable a través de información práctica para precaver a los consumidores cuando contratan servicios y compran bienes: El Sernac es responsable, tanto de educar a los consumidores, como de difundir información que les sea útil en tomar buenas decisiones. Para ello, la institución está facultada para realizar estudios individuales, pruebas de laboratorio, comparaciones de precio, etc. y publicarlos en los distintos medios, sistematizar información para facilitar las decisiones de los consumidores; promover investigaciones en el área de consumo.

En la actualidad y desde hace ya varios años, Sernac ha desarrollado una tarea relevante que ha contribuido a mejorar los estándares de información con que cuentan los consumidores, y por lo tanto, a nuestro juicio, ha fortalecido la posición negociadora y una mejor conciencia de ejercicio de derechos. Según los datos extraídos de la Cuenta Pública del Servicio Nacional del Consumidor en 2014 se realizaron 6 campañas de difusión e información, y hubo más de 2,5 millones de visitas al sitio web del Sernac.

Sin embargo, este trabajo sostiene que aún queda mucho por hacer en cuando a la labor educativa de Sernac, sobre todo en el sentido de transparentar, mediante campañas masivas, el comportamiento de los proveedores frente a los reclamos de los consumidores. Lo anterior resulta clave para generar un cambio de visión en el mundo privado, donde contar con una adecuada “atención al cliente” sea un activo importante para la actividad empresarial.

- b) El Sernac puede mediar en los conflictos entre consumidores y empresas: esta función se encuentra descrita en el art. 58 letra f) de la LPC; a saber, *“recibir reclamos de consumidores que consideren lesionados sus derechos y dar a conocer al proveedor respectivo el motivo de inconformidad a fin de que voluntariamente pueda concurrir y proponer las alternativas de solución que estime convenientes. Sobre la base de la respuesta del proveedor reclamado, el Servicio Nacional del Consumidor promoverá un entendimiento voluntario entre las partes. El documento en que dicho acuerdo se haga constar tendrá carácter de transacción extrajudicial”*.

El Servicio Nacional del Consumidor participa activamente en mediaciones y demandas colectivas, éstas últimas presentadas ante el Juez de Policía Local.

Para que exista una mediación es necesario que un tercero facilite, de manera activa, que las partes alcancen un acuerdo; sin embargo, la labor de Sernac se limita a trasladar el reclamo del consumidor a la empresa aludida, y posteriormente retransmitirle la respuesta de la empresa al consumidor. Aquí es precisamente donde el proceso de “mediación” de Sernac resulta insuficiente dado que dicho organismo no tiene facultades ni para obligar al proveedor a responder, ni para fiscalizar la calidad de las respuestas.

Según los datos proporcionados en la Cuenta Pública de la institución, en 2014 se presentaron 46 mediaciones y 15 demandas colectivas. Además, se recibieron más de 438.000 consultas y 286.000 reclamos, de los cuales más del 56% han sido acogidos por los proveedores y tan sólo un 10% no han tenido respuesta.

- c) Velar por el respeto de la LPC, tomando las acciones necesarias cuando se infrinjan sus disposiciones: está contemplado en el art. 58 g), que considera *“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”*.

Esto incluye la atribución de Sernac 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. Así se establece el rol subsidiario de Sernac, que lo posiciona como una institución de apoyo al consumidor que intermedia entre él y la empresa. Sin embargo, esta facultad no es utilizada regularmente por el servicio, por razones de eficiencia y eficacia razonables (costos y tiempo de recurrir al sistema judicial chileno, entre otras.)

2-. ¿El Sernac tiene las atribuciones necesarias para llevar a cabo eficazmente la protección del consumidor?

Pese al rol protagónico y a los importantes avances legales e institucionales en materia de derechos del consumidor en los últimos años, como también a la destacable participación del Servicio Nacional del Consumidor en los variados procesos de mediación y demandas colectivas

con resultados exitosos, en la actualidad, se ha instalado en nuestra sociedad la percepción de que no se cuenta en estas áreas con instrumentos que generen los incentivos necesarios para el cumplimiento legal, cuestionamiento que genera alguna distorsión en la comprensión real de las facultades existentes del servicio. Según algunos autores, el Sernac puede asimilarse a la figura de “un león sin dientes”. Si bien se trata de una institución con prestigio en la sociedad, no poseería las capacidades institucionales necesarias para proteger realmente los derechos de los consumidores, a través de la fiscalización adecuada, imposición de multas u otras sanciones, o a través de una litigación que en tiempos razonables repare los daños causados (Engel, Muñoz y Repetto, 2013: pp. 8-10).

En efecto, el problema sería de origen, pues fue concebido como un organismo que tan solo intervendría moderadamente en el mercado, en el supuesto que éste se autorregularía y solucionaría por sí solo los problemas de los consumidores. Esto se consolida en la ley N° 19.496, pues se establece que la misión de la ley será, de acuerdo al artículo, “informar, educar y proteger” a los consumidores (Engel, Muñoz y Repetto, 2013: pp. 8-10).

El orden de estos verbos no es casual, pues bajo el paradigma de la autorregulación, la protección sería la última ratio. Pero en la actualidad, y para hacerse cargo de las fallas de mercado, la misión de la política del consumidor debe enfocarse en lo desplazado en su origen, la protección (Engel, Muñoz y Repetto, 2013: pp. 32-33).

A mayor abundamiento, no puede aceptarse que los consumidores posean información y racionalidad perfecta para tomar buenas decisiones. De acuerdo a los postulados de la economía neoclásica, la conducta de los agentes económicos se fundaba en un alto estándar de racionalidad y adecuada comprensión del riesgo. Sin embargo, este paradigma ha sido cuestionado en nuestros días, pues las condiciones actuales en las que se desenvuelve la decisión de consumo implican estructuras complejas, costos de transacción y serias dificultades para acceder a información veraz y oportuna (Lorenzini, 2013: p.7). Se trata entonces de fallas de mercado, frente a las que el Estado debiera tener una respuesta efectiva, ya fuere por medio de la optimización de flujos de información o bien a través de regulaciones específicas.

Acogemos la idea de que la falta de capacidades de actuación adecuada para la protección del derecho del consumidor se debe, en buena parte, al diseño institucional del servicio, que no contempla atribuciones importantes para influir en los mercados en cuanto al respeto al derecho del consumidor, tales como aplicar directamente sanciones a los proveedores, al modo que lo pueden

hacer las superintendencias en los mercados regulados, o realizar investigaciones efectivas de las infracciones a la ley, a diferencia de la Fiscalía Nacional Económica.

Por ello, el programa del actual Gobierno propuso la transformación de la posición que ocupa Sernac en la protección del consumidor, hacia un rol más activo en la búsqueda y aseguramiento de esa protección, con el objeto de entregar mecanismos adecuados para exigir el cumplimiento legal por parte de los proveedores. Este objetivo se lograría, de acuerdo al proyecto de ley, con la entrega de facultades para fiscalizar, multar, interpretar la ley y dictar normativas, considerando además el necesario fortalecimiento de los recursos humanos (Nueva Mayoría, 2013).

El profesor Eduardo Engel afirma que el Sernac, al no contar con capacidad sancionatoria, lo único que puede hacer esencialmente es humillar públicamente a las empresas que no cumplen con la ley. Por eso, el Director del Sernac tiene tanta presencia en medios de comunicación, al carecer de mejores opciones de “enforcement” legal. Sin embargo, si se quiere adecuar las políticas públicas en esta materia a un estándar de país desarrollado, con perspectiva de largo plazo, se necesita algo más profundo que la sobreexposición mediática. De esta forma, el modelo que debe promoverse es el de un Sernac con mayor capacidad técnica, con más recursos, mejores remuneraciones, al modo de una superintendencia (2013).

Con esto, se demuestra que el actual diseño institucional del derecho de protección del Consumidor en Chile no tiene las atribuciones necesarias para lograr una eficaz protección y por ello es necesario y útil un nuevo modelo institucional para que realmente se proteja a los consumidores.

3-. ¿Cuál es la mejor vía para proteger los derechos de los consumidores?

Actualmente, si nos preguntamos ¿quién protege a los consumidores?, viene a nuestra mente, de forma inmediata, la respuesta referida al Sernac; sin embargo, como ya hemos adelantado, se han formulado una serie de críticas a este servicio, en orden a reconocer que si bien la ley 19.496 le otorga una serie de facultades, estas distan de ser eficaces. Por ello, el Sernac frente a un conflicto o a una vulneración de derechos de consumidores, sólo funcionaría como un mediador, más que como un ente protector.

A juicio de Engel, el Servicio Nacional del Consumidor se ha ido legitimando como un actor importante, que contribuye a que los chilenos hagan valer sus derechos como consumidores. Pero

sigue siendo un león sin dientes, que no posee facultades fiscalizadoras ni reguladoras, y que influye más vía denuncias mediáticas que con un trabajo constructivo en una perspectiva de largo plazo. Los consumidores chilenos siguen enfrentando problemas serios, que no se van a resolver mientras no se introduzcan cambios mayores a la institucionalidad y legislación vigentes (2013).

Frente a estas críticas y para responder la pregunta ¿Cuál es la mejor vía para proteger los derechos de los consumidores? creemos conveniente revisar el modelo de la Fiscalía Nacional Económica, institución que ha tenido una gran relevancia en la supervisión de mercados.

3.1-. Fiscalía Nacional Económica, un modelo eficaz para la protección de los derechos de los consumidores.

3.1.1. Generalidades:

La Fiscalía Nacional Económica, como tal, fue creada en el año 1959 a través de la ley 13.305 de abril del mismo año. En dicho cuerpo normativo, junto con la creación de la Comisión Antimonopolios, se establecía, según consigna el artículo 175 bis que *“la comisión podrá contratar un fiscal...”*, el cual mantenía como deberes y atribuciones: “actuar como acusador público representando el interés general de la colectividad, reuniendo, para este efecto, los antecedentes que demostraren la existencia de las infracciones sancionadas por esta ley..., Instruir las investigaciones ordenadas por la Comisión, de conformidad a esta ley..., Evacuar los informes que solicite la Comisión..., Velar por el total y fiel cumplimiento de los fallos que dicte la Comisión, pudiendo ejercitar las acciones judiciales que sean procedentes..., Actuar ante la Corte Suprema en defensa de los fallos pronunciados por la Comisión. Sin embargo, entró en funcionamiento efectivo el año 1963, año en que es nombrado como fiscal el abogado Waldo Ortúzar Latapiat, quien permanecería en el cargo por alrededor de 27 años.

Actualmente, la estructura institucional está vigente desde el año 2004, la Fiscalía Nacional Económica es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de velar por la libre competencia. Su función principal es la de investigar todo hecho, acto o convención que tienda a impedir, eliminar, restringir o entorpecer la competencia económica en los mercados. Debe también promover la libre competencia en el mercado, función a partir de la cual se busca crear una verdadera cultura en el ámbito de la libre competencia. La Fiscalía Nacional Económica tiene su sede en Santiago. Se encuentra a cargo de un funcionario público denominado

Fiscal Nacional Económico, el cual cuenta con la exclusiva confianza del presidente de la república, quien es el encargado de nombrarlo tras pasar por el proceso de selección de alta dirección pública establecido en el párrafo 3° del Título VI de la ley N° 19.882 (Artículo 33 DL 211).

El Fiscal Nacional Económico, en el ejercicio de sus funciones, será independiente de todas las autoridades y tribunales ante los cuales actúe. Podrá, en consecuencia, defender los intereses que le están encomendados en la forma que estime arreglada a derecho, según sus propias apreciaciones (Artículo 38, DL 211).

3.1.2. Atribuciones y deberes del Fiscal Nacional Económico.

De acuerdo al artículo 39 del DL 211 las atribuciones más importante para nuestra investigación serían:

- 1) Instruir las investigaciones que estime procedentes para comprobar las infracciones a esta ley, dando noticia de su inicio al afectado. Con conocimiento del Presidente del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, la Dirección General de la Policía de Investigaciones de Chile deberá poner a disposición del Fiscal Nacional Económico el personal que éste requiera para el cumplimiento del cometido indicado en esta letra o ejecutar las diligencias específicas que le solicite con el mismo objeto.
- 2) Actuar como parte, representando el interés general de la colectividad en el orden económico, ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y los tribunales de justicia, con todos los deberes y atribuciones que le correspondan en esa calidad. Exceptúense las investigaciones criminales y causas de esa naturaleza.

Ante la Corte Suprema, el Fiscal Nacional Económico, por sí o por delegado, podrá defender o impugnar los fallos del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

- 3) Requerir del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia el ejercicio de cualquiera de sus atribuciones y la adopción de medidas preventivas con ocasión de las investigaciones que la Fiscalía se encuentre ejecutando;

- 4) Velar por el cumplimiento de los fallos, decisiones, dictámenes e instrucciones que dicten el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia o los tribunales de justicia en las materias a que se refiere esta ley;
- 5) Emitir los informes que solicite el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en los casos en que el Fiscal Nacional Económico no tenga la calidad de parte;
- 6) Solicitar la colaboración de cualquier funcionario de los organismos y servicios públicos, de las municipalidades o de las empresas, entidades o sociedades en que el Estado o sus empresas, entidades o sociedades, o las municipalidades, tengan aporte, representación o participación, quienes estarán obligados a prestarla, como asimismo, a proporcionar los antecedentes que obren en sus archivos y que el Fiscal Nacional Económico les requiera, aun cuando dichos antecedentes se encuentren calificados como secretos o reservados, de conformidad a la legislación vigente, caso este último en que se requerirá la autorización previa del Tribunal.
- 7) Requerir de cualquier oficina, servicio o entidad referida en la letra anterior, que ponga a su disposición los antecedentes que estime necesarios para las investigaciones, denuncias o querrelas que se encuentre practicando o en que le corresponda intervenir.

El Fiscal Nacional Económico también podrá recabar y ejecutar por medio de los funcionarios que corresponda, el examen de toda documentación, elementos contables y otros que estime necesarios;

- 8) Solicitar a los particulares las informaciones y los antecedentes que estime necesarios con motivo de las investigaciones que practique.

Las personas naturales y los representantes de personas jurídicas a los que el Fiscal Nacional Económico requiera antecedentes o informaciones cuya entrega pudiere irrogar perjuicio a sus intereses o a los de terceros, podrán solicitar al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia que deje sin efecto total o parcialmente el requerimiento.

- 9) Llamar a declarar, o pedir declaración por escrito, a los representantes, administradores, asesores y dependientes de las entidades o personas que pudieren tener conocimiento de hechos, actos o convenciones objeto de investigaciones y a toda otra persona que hubiere ejecutado y celebrado con ellas actos y convenciones de cualquier naturaleza, respecto de algún hecho cuyo conocimiento estime necesario para el cumplimiento de sus funciones;
- 10) Requerir de los organismos técnicos del Estado los informes que estime necesarios y contratar los servicios de peritos o técnicos;
- 11) Convenir con otros servicios públicos y organismos del Estado la transferencia electrónica de información, que no tenga el carácter de secreta o reservada de acuerdo a la ley, para facilitar el cumplimiento de sus funciones. Asimismo y previa resolución fundada del Fiscal Nacional Económico, podrá convenir la interconexión electrónica con organismos o instituciones privadas. Del mismo modo, podrá convenir esta interconexión con organismos públicos extranjeros u organizaciones internacionales, con los cuales haya celebrado convenios o memorándum de entendimiento;
- 12) En casos graves y calificados de investigaciones destinadas a acreditar conductas de las descritas en la letra a) del artículo 3º, solicitar, mediante petición fundada y con la aprobación previa del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, autorización al Ministro de la Corte de Apelaciones que corresponda de acuerdo al turno, para que Carabineros o la Policía de Investigaciones, bajo la dirección del funcionario de la Fiscalía Nacional Económica que indique la solicitud, proceda a:
 - a) Entrar a recintos públicos o privados y, si fuere necesario, a allanar y descerrajar;
 - b) Registrar e incautar toda clase de objetos y documentos que permitan acreditar la existencia de la infracción;
 - c) Autorizar la interceptación de toda clase de comunicaciones, y
 - d) Ordenar a cualquier empresa que preste servicios de comunicaciones, que facilite copias y registros de las comunicaciones transmitidas o recibidas por ella.
- 13) Suscribir acuerdos extrajudiciales con los agentes económicos involucrados en sus investigaciones, con el objeto de cautelar la libre competencia en los mercados.

Como podemos darnos cuenta, la Fiscalía Nacional Económica tiene amplias funciones investigativas en relación a conductas colusorias, cometidas a partir de prácticas que buscan el fortalecimiento de empresas pertenecientes a un mismo sector, con el fin de mantener un control del abastecimiento del producto que distribuyen y recibiendo las ganancias por igual, sectorizando así el mercado local más importante. De esta forma, se cierran las puertas a las demás compañías que intentan a menor escala formar parte del grupo de competencia libre en el área de marketing (González, 2014).

De acuerdo al concepto descrito anteriormente, la colusión tiene como víctimas no solo a los competidores excluidos sino que principalmente a los consumidores, ya que el alza de los precios y más aún el acuerdo entre proveedores para subir y mantener igual el precio de los productos, afecta directamente al bolsillo de los consumidores, es en este aspecto donde la Fiscalía entra a jugar un rol importante ya que de acuerdo a las atribuciones descritas, este servicio público puede actuar como parte, representando el interés general de la colectividad en el orden económico, cuando una investigación ha dado como resultado un caso de colusión.

En cuanto al Sernac se ha dicho que “la protección al consumidor en nuestra institucionalidad es todavía débil. Por ello proponemos una nueva institucionalidad para el Sernac, que lo transformaría en un símil de la Fiscalía Nacional Económica, pero con la misión de defender los intereses de los consumidores. Así el Sernac, además de convertirse en una ventanilla única de reclamos, podría investigar aquellos casos que estime pertinentes, además de buscar acuerdos extrajudiciales o, en último caso, hacerse parte en un juicio, como ya lo puede hacer hoy. Ello requeriría de un aumento sustancial en los recursos con los que cuenta en la actualidad” (Repetto y Figueroa, 2013)

Si hacemos una comparación con el Sernac, en donde las facultades o atribuciones son principalmente la información a los consumidores para que realicen un consumo responsable al contratar servicios y comprar bienes, realizar estudios, mediar en los conflictos entre consumidores y empresas, velar por el cumplimiento de la ley de protección al consumidor tomando las acciones necesarias cuando se infrinjan sus disposiciones, pero la ley no le confiere poder normativo, ni fiscalizador, ni sancionatorio.

Por estas consideraciones, estimamos que la Fiscalía Nacional Económica juega un rol de mayor relevancia y más eficaz para la protección de los consumidores, puesto que no solo investiga posibles casos de colusión y otras conductas que atentan contra la libre competencia - siendo esa su

función principal - sino que también analiza las situaciones que puedan afectar el bienestar del consumidor, llegando a instancias en donde se establecen sanciones a los que comente infracciones, frente al Tribunal de la Libre Competencia. Parece, entonces, más atractivo y eficaz, desde la perspectiva cautelar, un modelo similar al que desarrolla la Federal Trade Commission (FTC) en Estados Unidos, agencia que esta investida de potestades cautelares tanto en el ámbito de defensa de Libre Competencia y de protección de Consumidores. Entre los objetivos de la FTC encontramos en primer lugar, proteger a los consumidores ya sea previniendo el fraude, el engaño y las prácticas comerciales desleales en el mercado. En segundo lugar se encarga de mantener la competencia, previniendo fusiones anticompetitivas y otras prácticas comerciales anticompetitivas en el mercado. Por último se encarga de promover un buen desempeño a través de la excelencia organizacional, individual y de gestión. Si bien en 1914 cuando se creó la FTC, su propósito fue el de prevenir los métodos de competencia desleal dentro del comercio como parte de la batalla “fin a los monopolios”, en 1938 con la promulgación de una amplia prohibición a las practicas o actos desleales o engañosos, se le otorgaron facultades para la protección del consumidor. De esta forma la FTC es la única agencia en Estados Unidos que tiene jurisdicción tanto en el ámbito de protección del consumidor como en el ámbito de la competencia en sectores de la economía. La FTC vela por el interés de los consumidores, enfocándose en el trabajo legislativo, con agencias gubernamentales de Estados Unidos y del ámbito internacional, en esta misma línea realiza actividades con el fin de educar al consumidor otorgándole herramientas para que se puedan desarrollar en el mercado global.

CAPÍTULO III
PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE
LOS CONSUMIDORES.

1-. Contenido del Proyecto.

El Mensaje N° 141-362 de S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, de fecha 2 de junio de 2014, dio inicio a la tramitación del proyecto que modifica la protección de los derechos de los consumidores. El núcleo del proyecto de ley consiste en “procurar una protección de los derechos de los consumidores más moderna, ágil y eficiente”. De esta manera, se proponen modificaciones que tienen por objeto “generar los incentivos adecuados a fin de que los conflictos que afectan a una gran cantidad de ciudadanos en el tráfico económico se resuelvan dentro de plazos razonables”.

A continuación pasaremos a revisar el contenido esencial del proyecto.

a) Fortalecimiento del SERNAC

El proyecto propone dotar de facultades al Sernac que le permitan cumplir su cometido de manera eficaz, en línea con lo que ocurre con otros órganos de la Administración que protegen los derechos ciudadanos a nivel transversal en los mercados (como la Fiscalía Nacional Económica) y con aquellos que actúan en mercados regulados (como es el caso de las diversas superintendencias).

Por ello, el proyecto plantea un cambio en el rol que le corresponde al Sernac, confiriéndole facultades para fiscalizar, sancionar, interpretar la ley y dictar normas de carácter general.

- Facultad de fiscalizar

El proyecto le confiere al Sernac la facultad de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley y de toda la normativa de protección de los derechos de los consumidores por parte de proveedores a cuyas actividades les sea aplicable la ley.

Esta facultad de orden preventivo resulta relevante para que el Sernac pueda anticiparse a los efectos negativos que producen las infracciones. Para asegurar la eficacia de aquella, en caso de que el proveedor no colabore y se oponga a la fiscalización, se contempla la facultad del Sernac de ingresar a inmuebles con el auxilio de la fuerza pública en caso que los fiscalizados le nieguen el acceso.

Asimismo, la negativa a dar cumplimiento a los requerimientos durante las acciones de fiscalización será castigada con multa de hasta 1.000 unidades tributarias mensuales.

- **Facultad de sancionar**

En el ámbito del interés individual del consumidor, se establece un procedimiento administrativo sancionatorio que es resuelto por el Director Regional del Sernac respectivo, con todos los derechos y garantías de un debido proceso administrativo. En el caso de que se configuren infracciones al interés individual del consumidor, dicho procedimiento podrá culminar con la aplicación de multas y otras medidas que tengan por objeto prevenir o corregir la infracción cometida.

Entre ellas, especialmente relevante resulta la facultad que se propone para que el Sernac pueda ordenar la devolución de las cantidades pagadas en exceso o el reintegro de los cobros que hubieren tenido lugar con infracción a ley, con reajustes e intereses. La referida facultad de carácter restitutorio constituye una herramienta fundamental a fin de que el Sernac pueda resolver en forma ágil y eficiente una cantidad relevante de los conflictos que llegarán a su conocimiento.

Cabe precisar que el proyecto establece mecanismos de impugnación que constituyen un contrapeso adecuado a las nuevas atribuciones sancionatorias del Sernac. En contra de las resoluciones dictadas por el Director Regional del Sernac en el ámbito de su potestad sancionatoria, se podrá interponer un recurso de reposición ante el mismo, o uno jerárquico ante el Director Nacional del Sernac. Asimismo, el afectado podrá reclamar por ilegalidad ante el Juez de Letras en lo Civil competente, dentro del plazo de 10 días.

Con el objeto de brindar incentivos para el cumplimiento inmediato de las resoluciones del Sernac que impongan sanciones pecuniarias y agilizar los procedimientos, si el sancionado paga la multa, dentro del plazo de cinco días hábiles contado desde la notificación de la resolución, se le reducirá un 25%.

Con la finalidad de que las reclamaciones que se interpongan sean resueltas de la manera más pronta posible, el proyecto establece una tramitación breve y sumaria y prevé un mecanismo para que el consumidor afectado pueda ejercer ante el mismo Juez de Letras en lo Civil las acciones indemnizatorias que correspondan. En el caso que ello ocurra, el Juez de Letras en lo Civil resolverá en una sola sentencia tanto la reclamación a la resolución del Sernac, como los daños sufridos por el consumidor. Aquellas causas en que el monto de la indemnización demandada no supere las 30 UTM, se tramitarán como procedimiento de única instancia. En el resto de los casos, en contra de la

sentencia del Juez de Letras en lo Civil que resuelva la reclamación, y en su caso la acción indemnizatoria, procederá el recurso de apelación, contemplándose una tramitación acelerada y preferencia para su fallo. En contra de la sentencia que resuelva el recurso de apelación, no procederá recurso alguno.

- **Facultad para interpretar la ley**

Con el fin de otorgar certeza tanto a proveedores como consumidores, el proyecto le confiere al Sernac la facultad de aplicar e interpretar administrativamente la normativa de protección de los derechos de los consumidores que le corresponde vigilar.

- **Facultad para dictar instrucciones de carácter general**

Para los efectos de dictar normas de alcance menor a la ley, que complementen la normativa de protección de los derechos de los consumidores, se le asigna al Sernac la facultad de dictar normas e instrucciones de carácter general que serán obligatorias para los proveedores.

- **Regulación de mediaciones colectivas**

Por otra parte, en el ámbito del interés colectivo o difuso de los consumidores, se preserva y perfecciona la facultad del Sernac de llevar a cabo mediaciones colectivas con anterioridad al ejercicio de las acciones judiciales destinadas a proteger dichos intereses. El proyecto regula su procedencia, su plazo de duración, su publicidad a fin de que los consumidores afectados o las Asociaciones de Consumidores puedan efectuar observaciones y sugerir ajustes en las soluciones propuestas, y sus efectos en el caso en que se arribe a un acuerdo que solucione el conflicto.

- **Nuevo estatuto de nombramiento y remoción para el cargo de Director Nacional del SERNAC**

Finalmente, con el objeto de dotar de mayor independencia al Director Nacional del Sernac, se propone una reforma al estatuto que lo rige en materia de nombramiento y remoción, siendo incluso más riguroso que el que hoy rige para el Fiscal Nacional Económico. El Director Nacional será nombrado por el Presidente de la República, a partir de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública con el voto favorable de cuatro quintos de sus miembros. La duración del cargo será de cuatro años, pudiendo renovarse su nombramiento por una sola vez. Para los efectos de su remoción, se requiere activar un procedimiento fundado en que concurra una negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones o una incapacidad. El procedimiento comienza a

requerimiento del Ministro de Economía, quien debe solicitar un informe favorable al pleno de la Corte Suprema, para finalmente el Presidente de la República disponer su remoción.

b) Reemplazo de la Competencia de los Juzgados de Policía Local para Resolver los Conflictos en el Ámbito del Interés Individual del Consumidor

En el sistema vigente, les corresponde a los Juzgados de Policía Local resolver las denuncias que se interpongan por consumidores individuales en infracción a la ley. Asimismo, también les corresponde decidir acerca de las demandas de indemnización de perjuicios que se deduzcan por los consumidores afectados.

Los Juzgados de Policía Local no constituyen la sede adecuada para resolver conflictos que involucren la protección de los derechos de los consumidores por cuanto, entre otros aspectos:

- (i) No son especialistas en la materia, lo cual se refleja en que, de acuerdo a cifras otorgadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, tan solo el 0,3% del total de las causas que conocieron durante 2012 correspondieron a infracciones a la ley N° 19.496;
- (ii) El consumidor afectado se encuentra desprotegido y le resulta costoso acudir a esta justicia, ya que puede comparecer sin abogado a enfrentar al proveedor que cuenta con asistencia jurídica y le corresponde soportar todo el costo de generar la prueba de la infracción;
- (iii) Existe una alta sobrecarga de trabajo en los Juzgados de Policía Local;
- (iv) El sistema genera una importante discriminación según condición socioeconómica. En efecto, quienes cuentan con más recursos acuden a los Juzgados de Letras en lo Civil para resolver sus conflictos de daños civiles, mientras quienes cuentan con menos recursos deben acudir a los Juzgados de Policía Local;
- (v) En la práctica, existen interpretaciones contradictorias de la ley por parte de los distintos Juzgados de Policía Local.

Con el objeto de mejorar sustancialmente la protección del consumidor afectado en sus intereses individuales, el proyecto reemplaza la competencia de los Juzgados de Policía Local para resolver las infracciones e indemnizaciones en materia de conflictos de interés individual. Las denuncias por infracciones serán resueltas por el Sernac. En tanto que las acciones de indemnización de perjuicios serán resueltas por los Tribunales Ordinarios de Justicia, en particular por los Juzgados de Letras en lo Civil, que por su experticia son los órganos adecuados para ejercer jurisdicción en esta materia y generar una jurisprudencia uniforme.

Con la finalidad de garantizar la necesaria asistencia jurídica y representación judicial a los consumidores afectados, el proyecto prevé un mecanismo de financiamiento para que las Asociaciones de Consumidores cumplan un rol relevante en ese contexto.

Como se señaló anteriormente, el proyecto establece los resguardos procedimentales para que la tramitación ante los Juzgados de Letras en lo Civil sea la más breve posible a fin de que los consumidores puedan ser resarcidos oportunamente.

Por último, el consumidor podrá utilizar la prueba que emane del procedimiento administrativo sancionatorio llevado a cabo por el Sernac en su acción indemnizatoria, resultando beneficiado, ya que no tendrá que soportar todo el costo de probar los hechos constitutivos de la infracción.

c) Fortalecimiento de las Asociaciones de Consumidores

Reconociendo el importante rol que cumplen en el sistema de protección de los derechos de los consumidores, con el objetivo de permitir que las Asociaciones de Consumidores puedan tener viabilidad financiera se contempla la posibilidad de que ejecuten y celebren actos y contratos civiles y mercantiles para cumplir sus objetivos, y destinen los frutos de dichos actos y contratos al financiamiento de sus actividades propias.

El proyecto propone derogar la prohibición a las Asociaciones de Consumidores de desarrollar actividades lucrativas, las cuales a esta fecha sólo pueden limitarse al financiamiento o recuperación de costos en el desarrollo y cumplimiento de actividades que les son propias.

Por otra parte, con el objeto de conferirles a las Asociaciones de Consumidores un rol mucho más activo, tanto en la representación del interés individual como del interés colectivo o difuso de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales o administrativas, el proyecto contempla que el Estado, a través del Fondo Concursable contemplado en la ley, asignará recursos a las Asociaciones de Consumidores que cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento.

Como contrapartida a los nuevos derechos que se les confieren, se introduce la prohibición de repartir excedentes, utilidades o beneficios pecuniarios de sus actividades entre sus miembros fundadores, directores, socios, personas relacionadas con los anteriores o trabajadores, sin perjuicio de las gratificaciones legales que les correspondan. Los ingresos que obtengan con sus actividades servirán exclusivamente para su financiamiento, desarrollo institucional, investigación, estudios, o para el apoyo de sus objetivos. Asimismo, se contempla la prohibición para las Asociaciones de Consumidores de celebrar actos o contratos con sus miembros fundadores, directores, socios o

personas relacionadas con los anteriores, incluyendo la prestación de servicios o contratos de trabajo.

Finalmente, para fiscalizar adecuadamente a las Asociaciones de Consumidores, se propone una reforma al Decreto Ley N° 2757, que Establece Normas sobre Asociaciones Gremiales, señalándose que aquellas estarán sometidas a reglas especiales sobre financiamiento, contabilidad y transparencia.

d) Incremento de los Montos Correspondientes a las Multas por Infracción a la Normativa de Protección de los Derechos de los Consumidores

Tomando en consideración la entidad de los bienes jurídicos protegidos en cada caso y la experiencia práctica recogida en las casi dos décadas de aplicación de la ley, se propone un aumento en los montos de las multas contempladas en ella.

El alza en los montos de las multas, sumado a las mayores facultades con que contará el SERNAC, especialmente la de fiscalización, están llamados a constituir un relevante incremento en la capacidad disuasiva del sistema.

Las modificaciones se ilustran en el siguiente cuadro explicativo:

Artículo	Infracción	Multa Actual	Multa Propuesta
17K	Infracción a los Arts. 17 B a 17 J (Contratos de Adhesión Financieros)	Hasta 750 UTM	Hasta 1.500 UTM
23	Venta sobrecupo en espectáculos o transporte de pasajeros (con exclusión del transporte aéreo)	De 100 a 300 UTM	De 100 a 3.000 UTM
24	Sanción supletoria	Hasta 50 UTM	Hasta 300 UTM
24 (II)	Publicidad engañosa	Hasta 750 UTM y hasta 1.000 UTM en caso de afectación de salud, seguridad o medio ambiente	Hasta 1.500 UTM y hasta 3.000 UTM para el caso de afectación de salud, seguridad o medio ambiente

25	Suspensión, paralización o no prestación de servicio contratado	Hasta 150 UTM y hasta 300 UTM en el caso de servicios básicos	Hasta 750 UTM y hasta 1.500 UTM en el caso de servicios básicos
29	Rotulación defectuosa	De 5 a 50 UTM	De 5 a 300 UTM
45	Información defectuosa productos o servicios riesgosos	Hasta 750 UTM	Hasta 3.000 UTM
55 D	Publicitar tener sello SERNAC sin tenerlo	Hasta 1.000 UTM	Hasta 2.000 UTM. El doble si hay reincidencia
56	No contar con servicio al cliente en contratos de adhesión financieros o incumplimiento de condiciones del servicio al cliente	Hasta 50 UTM	Hasta 150 UTM
56 H	No cumplir acuerdo de mediación	Hasta 750 UTM	Hasta 1.500 UTM
58	No entregar información requerida por SERNAC	Hasta 400 UTM	Hasta 1.000 UTM

Asimismo, se efectúa un ajuste de los parámetros a partir de los cuales se determina el monto de las multas. Se mantienen los siguientes: la cuantía de lo disputado, los parámetros objetivos que definan el deber de profesionalidad del proveedor, el grado de asimetría de información existente entre el infractor y la víctima, el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, la gravedad del daño causado, el riesgo a que quedó expuesta la víctima o la comunidad y la situación económica del infractor. Además, se agregan: la cantidad de infracciones por parte del proveedor, la calidad de reincidente del infractor; la colaboración que éste haya prestado al Servicio Nacional del Consumidor antes o durante la investigación; y, tratándose de infracciones que afecten el interés colectivo o difuso de los consumidores, el número de consumidores afectados.

e) Reparación Íntegra de los Daños Causados a los Consumidores

Con el objeto de reparar íntegramente los daños causados a los consumidores, se ha estimado que resulta necesario eliminar la restricción que contempla el N° 2 del artículo 51 de la ley, de modo que sí procedan las indemnizaciones que reparen el daño moral causado por una infracción al interés colectivo o difuso de los consumidores.

f) Aumento en los Plazos de Prescripción Extintiva de Acciones que Persigan la Responsabilidad Contravencional

Con la finalidad de corregir el efecto adverso a la protección de los derechos de los consumidores que produce el acotado plazo de 6 meses de prescripción de las acciones que persiguen la responsabilidad contravencional contemplado en el artículo 26 de la ley, se propone aumentarlo a 2 años.

Asimismo, se contempla aclarar el momento desde el cual se comienza a contar el plazo de prescripción extintiva de las acciones, estableciéndose que el plazo de 2 años se computará desde que la infracción “haya cesado” y no desde que “se haya incurrido en la infracción respectiva” como lo establece la ley vigente.

El presente proyecto pretende lograr una mejoría consistente en nuestra institucionalidad de protección de los derechos de los consumidores. A través de una interacción adecuada y equilibrada entre todos los agentes que la componen – el Estado, la sociedad civil, las empresas y los propios consumidores – conseguiremos alcanzar mercados que sean no sólo más competitivos, sino que también más confiables.

2-. Evaluación Crítica.

Si bien es cierto que es valorable toda modificación para una más eficiente protección al consumidor, este proyecto ha sido ampliamente criticado.

En este sentido el Abogado Daniel Montalva ha manifestado que, “si bien se valoran los perfeccionamientos al Servicio, las excesivas facultades que se le otorgan hacen temer que se esté gestando una criatura por sobre el resto de los entes fiscalizadores e institucionalidad existente, sin control ni contrapeso. Se nos presenta así un engendro, mezcla entre superintendencia, tribunal y defensor que dicta normas. En base a esas normas fiscaliza, sanciona, ordena indemnizaciones de perjuicios y representa a los consumidores ante los tribunales de justicia. De león a Leviatán (2014).

El proyecto también ha sido criticado porque no promueve el necesario diálogo regulatorio con la Fiscalía Nacional Económica como con el resto de los fiscalizadores de mercados regulados. Ello afectaría la armonía regulatoria y la certeza jurídica, aumentándose así la judicialización y pudiendo incluso llegar a amenazar el correcto funcionamiento de los mercados regulados. De hecho, ni siquiera se contempla como exigencia mínima que las agencias sectoriales visen aquellas normativas dictadas por el Sernac que afecten a consumidores de los respectivos mercados regulados.

Estimamos que lo que ha generado mayor rechazo y preocupación es el objetivo del proyecto que le otorga más facultades al Sernac, no por el hecho de otorgarle facultades porque precisamente el proyecto se ha creado con esa intención, pero a criterio de muchos entendidos, con la entrega de estas nuevas facultades se desvirtuaría la labor esencial del Sernac, la cual es la protección de los derechos de los consumidores.

En este sentido se ha dicho “algunas facultades parecen excesivas como es el caso, por ejemplo, del ingreso a inmuebles con auxilio de la fuerza pública y la de ordenar la devolución de cantidades pagadas en exceso o el reintegro de cobros con infracción a la ley, con reajustes e interés. A su vez, con la nueva facultad de sancionar, los procedimientos serían más extensos, haciendo más engorroso y costoso para el consumidor obtener la restitución del daño sufrido.” (Jiménez y Montalva, 2014: p. 12).

“Lo anteriormente señalado va de la mano con el aumento de las sanciones, además de establecer que éstas se computarán por consumidor afectado. Además, el proyecto de ley no incorpora ningún esquema de sustitución de multas cuando se trate de micro y pequeñas empresas. Esto permitiría fortalecer la aplicación de una regulación orientadora y menos punitiva, especialmente en empresas de menor tamaño, y lo más grave es que se llega al exceso de hacer solidariamente responsable a personas naturales del pago de éstas. A ello se suma la inclusión del daño moral y daño punitivo para la determinación de indemnizaciones, lo que puede significar la quiebra de una empresa. A su vez, y lo más importante, es que con la entrega de estas nuevas facultades se pierde la esencia del Sernac, que es ser una agencia dedicada a velar por los derechos del consumidor. El Sernac no debe ser imparcial sino que parte interesada en la defensa de los consumidores, concepto contrario a normar, fiscalizar y sancionar que requiere equidistancia entre proveedor y consumidor.” (Jiménez y Montalva, 2014: p. 13).

CONCLUSIÓN

1. Actualmente el Sernac no posee las facultades para llevar a cabo una adecuada protección de los consumidores, se ha convertido en un ente mediador, más que protector. En este sentido estamos de acuerdo en que necesita reformas, en donde se le otorguen más facultades que le permitan realizar su labor de una manera más eficaz.
2. El 02 de Junio de 2014 la Presidenta Michelle Bachellet presenta un proyecto de ley, que actualmente se encuentra en tramitación, en dicho proyecto se incluyen una serie de modificaciones a la ley 19.496, todo esto en sentido de reforzar al Sernac en su rol de protección, información y educación de los consumidores, es decir fortalecer sus facultades, y a la vez pueda representar y defender los intereses de estos en caso de que lo requieran, y así poder llegar a una protección de los derechos de los consumidores más moderna, ágil y eficaz.
3. A nuestro parecer, el objetivo del proyecto, sin analizarlo exhaustivamente en un comienzo nos pareció necesario y quizás adecuado para poder cambiar el diseño institucional actual, puesto que no cuenta con las herramientas suficientes para cumplir sus objetivos. Pero a medida que desarrollamos este trabajo, nos percatamos de que se trata de un proyecto equivocado que sin perjuicio de tener algunos elementos valorables, se otorga una excesiva cantidad de facultades al Sernac.
4. En primer lugar el proyecto busca reunir en el Sernac las facultades de investigar y sancionar a la vez, lo que atenta en forma directa a las garantías procesales, encontrándonos con la falta de objetividad y todo lo que esto acarrea, por esto creemos que sería mejor opción que el Sernac solo mantuviera las facultades de investigación, esto es, que sea un ente que fiscalice, tal como la labor que realiza la Fiscalía Nacional Económica, entregándole así, la facultad de sancionar a un Tribunal especializado como ocurre en materia medioambiental o tributaria.
5. Unido al punto anterior también creemos que el próximo paso que se debiera dar para una mejor protección del consumidor sería la creación de un Tribunal especial en esta materia, pues es sumamente necesario que las causas sean conocidas y las multas sean establecidas

por un ente especializado, de esta forma también se reduciría la carga de trabajo de los Juzgados de Policía Local y también los tiempos de litigio disminuirían.

6. En segundo lugar, en el proyecto se considera la facultad de ingresar a inmuebles con auxilio de la fuerza pública y la de ordenar la devolución de cantidades pagadas en exceso o el reintegro de cobros con infracción a la ley, con reajustes e interés. A nuestro parecer esta medida es excesiva, ya que los procedimientos serían más extensos, haciendo más engorroso y costoso para el consumidor obtener la restitución del daño sufrido. Lo anteriormente señalado va de la mano con el aumento de las sanciones, además de establecer que éstas se computarán por consumidor afectado. Con esto, se pierde la esencia del Sernac, el cual se debe dedicar a velar por los derechos del consumidor, y acá sucede todo lo contrario, no logrando una eficaz protección al consumidor.
7. Creemos que se debe considerar a la Fiscalía Nacional Económica, como un modelo a seguir, puesto que posee los conocimientos técnicos necesarios y además ha sido un organismo que ha tenido gran relevancia en la supervisión de mercados, siendo la mejor vía para la protección de los consumidores.
8. Para concluir, es urgente hacer modificaciones al actual proyecto antes de que se convierta en ley y así crear un Sernac que realmente sea un real aporte a la protección de los consumidores.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Aimone Gibson, Enrique (1998): *Derecho de Protección al Consumidor*, Editorial Jurídica Conosur Ltda, Chile.
- 2.- Aimone Gibson, Enrique (2013): *Protección de Derechos del consumidor*, Editorial Legal Publishing, Chile.
- 3.- Díaz de Valdés, José Manuel (2010): “*Anomalías Constitucionales de las Superintendencias: Un diagnóstico*”, en Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, N°1, pp. 249-282. Disponible en: http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_ano8_1_2010/articulo_8.pdf . Fecha última consulta: 5 de Diciembre de 2015.
- 4.- Domínguez, Francisco (2014): “*Las competencias de las asociaciones de consumidores a la luz de la legislación vigente y el proyecto de ley del fortalecimiento del Sernac*”, en Fundación Fernando Fueyo, Universidad Diego Portales Santiago, Chile, p. 17.
- 5.- Engel, Eduardo; Muñoz, Ernesto y Repetto, Andrea (2013): “*Hacia una sociedad sin abusos: Propuestas para una eficaz protección de los consumidores*”, en Informe de Políticas Públicas. Espacio Público, Santiago, N°01, pp. 8-10. Disponible en: <http://espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/11.pdf>. Fecha última consulta: 14 de Agosto de 2015.
- 6.- Engel, Eduardo (2013): *Eduardo Engel y su cruzada por los consumidores*, en Sitio web Capital Disponible en: <http://www.capital.cl/poder/2013/08/26/070834-eduardo-engel-y-su-cruzada-por-los-consumidores-2>. Fecha última consulta: 10 de Agosto de 2015.
- 7.- Engel Eduardo, (2013): *¿Quién protege a los consumidores?*, en Blog Rayando la Cancha en Diario la Tercera. Disponible en: <http://voces.latercera.com/2013/05/04/eduardo-engel/quien-protege-a-los-consumidores/> . Fecha última consulta: 10 de Agosto de 2015.

- 8.- Fernández Fredes, Francisco (2003): *Manual de Derecho Chileno de Protección al Consumidor*, Editorial Lexis Nexis, Santiago.
- 9.- González, Leonardo (2014): *Definición de colusión*, en Sitio web de conceptos y definiciones. Disponible en: <http://conceptodefinicion.de/colusion/>. Fecha de última consulta: 5 de Diciembre de 2015.
- 10.- Isler Soto, Erika - De la Maza, Gazmuri y otros- (2013): *La Protección de los derechos de los consumidores: Comentarios a la Ley de Protección a los Derechos de los Consumidores*, Editorial Legal Publishing, Chile.
- 11.- Jiménez, Susan; Montalva, Daniel (2014): “*Fortalecimiento del Sernac: una dirección equivocada*”, publicado en *Libertad y Desarrollo*, pp. 12-13. Disponible en: http://lyd.org/wp-content/themes/LYD/files_mf/tp1.167fortalecimientodelsernacmlll.pdf . Fecha última consulta: 7 de Diciembre.
- 12.- Krausz Bitrán, Alan (2006): *Tarjetas de crédito no bancarias y su nueva regulación*, Editorial Legis, Santiago, Chile.
- 13.- Lorenzini Barría, Jaime (2013): “*Protección efectiva del consumidor*”, en Sitio web Espacio Público, pp. 7, 9, 20-21. Disponible en: <http://espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/12.pdf> . Fecha de última consulta: 10 de Agosto de 2015.
- 14.- Momberg, Rodrigo; Barrientos, Marcelo y Pinochet, Ruperto (2013): *La Protección de los derechos de los consumidores: comentarios a la ley de protección a los derechos de los consumidores*, Editorial Legal Publishing : Thomson Reuters, Chile.
- 15.- Montalva, Daniel (2014): “*SERNAC: De león a leviatán*” publicación en sitio web Libertad y Desarrollo. Disponible en: <http://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2014/06/daniel-montalva-sernac-de-leon-a-leviatan/> . Fecha última consulta: 6 de Diciembre de 2015.

16.- Nueva Mayoría (2013): *Chile de todos. Programa de Gobierno. Michelle Bachelet 2014-2018*. Disponible en: <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/ProgramaMB.pdf> Fecha de última consulta: 4 de Diciembre de 2015.

17.- Repetto, Andrea; Figueroa, Nicolás (2013): “*Libre competencia y consumidores*”, en Sitio web Espacio Público. Disponible en: http://www.espaciopublico.cl/noticias/20131010-libre_competencia_y_consumidores. Fecha de última consulta: 7 de Diciembre de 2015.

18.- Repetto, Andrea (2013): *El Sernac no tiene facultades más allá de hacer denuncias en los medios*, en Diario El Dínamo. Disponible en: <http://www.eldinamo.cl/negocios/2013/08/21/andrea-repetto-el-sernac-no-tiene-facultades-mas-alla-de-hacer-denuncias-en-los-medios/>. Fecha última consulta: 13 de Agosto de 2015.

19.- Repetto, Andrea (2013): “*Sernac no tiene facultades más allá de hacer denuncias en los medios*”, en Espacio Público. Disponible en: http://www.espaciopublico.cl/noticias/20132608repetto_sernac_no_tiene_facultades_mas_alla_de_hacer_denuncias_en_los_medios. Fecha de consulta: 7 de Diciembre del 2015.

20.- Sandoval López, Ricardo (2004): *Derecho del consumidor, protección del consumidor en la ley N° 19.496, de 1997, modificada por la ley N° 19.955 de 14 de julio de 2004, y en la legislación comparada*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

21.- Sandoval López, Ricardo (2005) *Derecho Comercial: Actos de comercio, Noción General de Empresa Individual y Colectiva*, Tomo I, volumen 1, Sexta Edición actualizada.

22.- SERNAC (2012): Disponible: <http://www.sernac.cl/proteccion-alconsumidor/asociaciones-de-consumidores>. Fecha de consulta: 7 de Diciembre del 2015.

23.- SERNAC (2013): Disponible en: <http://www.sernac.cl/proteccion-alconsumidor/juicios-colectivos/> Fecha última consulta: 7 de Diciembre del 2015.