PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LEY N° 19.496, SOBRE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.

BOLETÍN Nº 9369-03

OBJETIVO	Modificar la ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para fortalecer al Servicio Nacional del Consumidor, otorgándole nuevas y mayores facultades, procurando una protección más moderna, ágil y eficiente de los consumidores.
TRAMITACIÓN	SENADO –VOTACIÓN PARTICULAR-
ORIGEN DE LA INICIATIVA	Mensaje
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL	Ley Orgánica Constitucional
URGENCIA	Simple
COMISIÓN	Economía, Constitución y Hacienda

IDEAS CENTRALES

Fundamento y Objetivo

A casi dos décadas de la promulgación de la ley 19.496 (es del año 1997), el SERNAC ha cumplido una labor muy relevante en el cumplimiento de las disposiciones de la citada ley y de las normas relativas al consumidor, difundiendo sus derechos y deberes, además de efectuar acciones de información y educación de aquellos derechos.

No obstante aquellos avances, el sistema carece de herramientas disuasorias suficientes y eficaces para resolver los conflictos que afectan a una gran cantidad de chilenos, especialmente en el ámbito de los intereses individuales.

El núcleo del proyecto consiste en procurar una protección de los derechos de los consumidores más moderna, ágil y eficiente. De esta manera, se propone la introducción de 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.

En definitiva, el Ejecutivo justifica este proyecto de ley señalando que en la actualidad el SERNAC es un "león sin dientes", por lo que se le debe dotar de una nueva institucionalidad.

Contenido

El proyecto consta de tres artículos permanentes y diez artículos transitorios, que modifican las siguientes normas:

- Ley Nº 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores.
- Decreto Ley Nº 2.757, que establece normas sobre asociaciones gremiales.
- Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

1) Fortalecimiento del SERNAC

Con la finalidad de que el SERNAC sea un verdadero ente protector de los derechos de los consumidores, se le dota de facultades que le permitan cumplir su cometido de manera eficaz, en línea con las prerrogativas que se le otorgan a Fiscalías o Superintendencias.

a) Facultad de fiscalizar

Se trata de una facultad de orden preventivo, con el fin de que el SERNAC pueda anticiparse a los efectos negativos que producen las infracciones. Regulada en el ***artículo 58 letra a)***, se establece que una de las funciones del SERNAC es "*Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la*

presente ley y de toda la normativa de protección de los derechos de los consumidores". Para aquello, podrán solicitar información al proveedor, el cual no podrá negarse a proporcionarla. Además, en el acto de fiscalización, los funcionarios del Servicio podrán tomar registros del sitio o bienes fiscalizados, levantar actas, y dejar constancia en ellas de quienes se encontraren en el lugar de la fiscalización y, en general, proceder a la ejecución de cualquier otra medida tendiente a hacer constar el estado y circunstancias de las actividades fiscalizadas.

También se podrá, con autorización judicial, requerir el auxilio de la fuerza pública, cuando exista oposición a la fiscalización debidamente certificada por el fiscalizador.

La negativa a dar cumplimiento a los requerimientos durante las acciones de fiscalización será castigada con multa de hasta 1.000 UTM.

b) Facultad de sancionar

El ***artículo 50 A*** establece que "*Las denuncias presentadas en defensa del interés individual podrán interponerse, a elección del consumidor, ante el Servicio Nacional del Consumidor o ante el Juzgado de Policía Local correspondiente a su domicilio o al domicilio del proveedor*". Así, el proyecto le otorga facultad sancionatoria al SERNAC para demandas individuales.

Se establece un procedimiento administrativo sancionatorio que es resuelto por el Director Regional del SERNAC respectivo. Dicho procedimiento podrá culminar con la aplicación de multas y otras medidas que tengan por objeto prevenir o corregir la infracción cometida. Se incorpora, también, un régimen de recursos ante los tribunales de justicia.

La denuncia presentada ante el SERNAC no requerirá de patrocinio de abogado, pudiendo los interesados comparecer personalmente ante el Servicio.

c) Facultad de interpretar

El proyecto le confiere al SERNAC, en la ***letra d) del artículo 58***, la facultad de "*Interpretar administrativamente la normativa de protección de los derechos de los consumidores que le corresponde vigilar*".

d) Facultad de dictar normas

El proyecto le confiere al SERNAC, en la ***letra e) del artículo 58***, la facultad de "*Dictar normas e instrucciones de carácter general con la finalidad de lograr una adecuada protección de los derechos de los consumidores*". Esta normativa será obligatoria, y sólo podrá referirse a materias específicas contenidas en los artículos 3° inciso primero literales a), b), c) y d) en lo referido a la seguridad en el consumo de bienes y servicios, e inciso segundo literales a), b) y c); 16 letra g); 21; 28; 30; 32 y en el Párrafo 5 del Título III.

En el ejercicio de esta potestad, el Servicio deberá promover la coherencia regulatoria con el fin de evitar y precaver eventuales conflictos entre normas. Tratándose de normas e instrucciones generales, respecto de proveedores regulados sometidos a normas especiales. Para aquello, previo a la dictación de la norma, se solicitará informe favorable a él o los reguladores respectivos.

Asimismo, antes de su dictación, el SERNAC deberá someter las normas e instrucciones de carácter general a un proceso de consulta pública disponible a través su sitio web. Por otra parte, cualquier persona afectada por la dictación de normas o instrucciones de carácter general podrá reclamar por ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

e) Regulación de mediaciones colectivas

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.

La Comisión de Constitución modificó el nombre del procedimiento, llamándolo "*Procedimiento Voluntario para la protección del Interés Colectivo o Difuso para los consumidores*".

f) Nuevo estatuto de nombramiento y remoción del Director Nacional del SERNAC

Se propone una reforma al estatuto que lo rige en materia de nombramiento y remoción. 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.

2) *Competencia de los Juzgados de Policía Local para resolver los conflictos en el ámbito del interés individual del Consumidor*

El proyecto entrega a los Juzgados de Policía Local la misma competencia que al SERNAC para resolver las infracciones en materia de conflictos de interés individual. Las denuncias por infracciones serán resueltas ya sea por el Juzgado de Policía Local o 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.

3) *Fortalecimiento de las Asociaciones de 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.

Además, se le otorgan mayores recursos y, por ende, se establecen normas de transparencia, con el objeto de ser fiscalizadas por el Ministerio de Economía.

4) *Incremento del monto de las multas por infracción de la normativa*

Se eleva el monto de las multas individuales, hasta en un 1000%. Se establecieron tres clases de infracciones –y su correspondiente multa-, en función del bien jurídico protegido por la respectiva norma de conducta. Los grupos son:

- Infracciones variadas de baja gravedad y sanción supletoria: **Hasta 300 UTM**
- Prácticas abusivas con impacto potencial en un número acotado de consumidores / entorpecimiento al ejercicio de facultades del Servicio: **Hasta 750 UTM**
- Prácticas con impacto potencial en un número masivo de consumidores: **Hasta 1.500 UTM**
- Prácticas que pueden afectar la salud, seguridad y medio ambiente o derechos fundamentales: **Hasta 2.250 UTM**

En cuanto al modo de determinación de la multa, se establecen atenuantes y agravantes, las que deberán ser ponderadas racionalmente por el Servicio o Tribunal a fin de que se aplique al caso concreto una multa proporcional a la intensidad de la afectación provocada en los derechos del consumidor.

En el caso de los procedimientos colectivos, el **artículo 24A** establece que el tribunal (ya que esta materia no puede ser conocida por el SERNAC) graduará la multa de acuerdo a las mismas reglas del procedimiento individual, y al número de consumidores afectados. Se podrá imponer una multa por cada consumidor afectado, a menos que conste en el proceso que el proveedor ha reparado de manera íntegra y efectiva el daño causado a todos los consumidores afectados. Con todo, el total de las multas que se impusieren en estos casos no podrá exceder el 30% de las ventas de la línea de producto o servicio objeto de la infracción, efectuadas durante el período en que ésta se haya prolongado, o el doble del beneficio económico obtenido como resultado de la infracción. Este monto no podrá exceder las 45.000 UTA.

5) *Reparación de los daños causados a los consumidores*

Se establece el daño moral colectivo, al darse la facultad al juez, para la determinación de aquel daño, de establecer un monto mínimo común.

Asimismo, se considera una indemnización punitiva en caso de suspensión, paralización o no prestación injustificada del servicio de agua potable, gas, alcantarillado, energía eléctrica, teléfono o recolección de basura o elementos tóxicos.

6) *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 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.

COMENTARIOS

Hitos de la tramitación

Ingresó primeramente a la *Comisión de Economía de la Cámara de Diputados*, donde tras una extensa discusión, se aprobó el proyecto con bastantes cambios en relación al mensaje original enviado por el Ejecutivo. Estos cambios fueron consensuados con todos los actores, lo que permitió limitar un poco las excesivas prerrogativas que se le entregaban al nuevo SERNAC. A pesar de los cambios introducidos por el Gobierno, los Diputados de oposición presentaron indicaciones para excluir las facultades sancionatorias, interpretativas y de dictar normas del SERNAC, pero estas fueron rechazadas.

Luego, el proyecto fue visto por la *Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados*, en donde se aprobó luego de casi 6 meses de tratamiento de la iniciativa. La discusión se aceleró la semana previa al 21 de Mayo de 2015, debido a que el Ejecutivo le puso DISCUSIÓN INMEDIATA al proyecto, con la finalidad de que sea aprobado por la Sala de la Cámara de

Diputados antes de la cuenta pública. Los cambios experimentados por el proyecto en esta comisión fueron menores. Nuevamente los Diputados de oposición presentaron indicaciones, en este caso para excluir la facultad sancionatoria del SERNAC, pero fueron rechazadas.

En la *Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados* el proyecto fue visto en una sola sesión, debido a la premura legislativa y a que los artículos que la comisión técnica determinó que debían ser revisados por Hacienda eran muy pocos. Se aprobó sin contratiempo.

En la *Sala de la Cámara de Diputados*, el proyecto fue aprobado en general por la unanimidad de los Diputados presentes. Sin embargo, los Diputados de la UDI solicitaron la votación separada de ciertos artículos, con la finalidad de manifestar su disconformidad con cierta parte del proyecto. Manifestaron que si bien es necesaria una mejor protección al consumidor, el proyecto entrega facultades excesivas al SERNAC, contraviniendo normas constitucionales y de debido proceso. Del fortalecimiento del SERNAC no necesariamente se sigue una mayor protección del consumidor.

Ya en el Senado, fue el turno de la *Comisión de Economía de la Cámara Alta*. Se hicieron modificaciones relativas a las Asociaciones de Consumidores y a las multas. Sin embargo, la principal innovación fue la creación de un Consejo Normativo, encargado de supervisar las actuaciones del Director Nacional del SERNAC en esa materia.

Luego el proyecto fue derivado a la *Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado*, donde estuvo un largo tiempo, sufriendo importantes modificaciones. En primer lugar, se ordenó el régimen de multas, haciéndolas proporcionales y justificadas. Luego, se limitó el monto máximo a pagar por infracciones al interés colectivo o difuso. Asimismo, se restringió en parte el carácter colectivo del daño moral. Por otra parte, se acotó la facultad normativa, lo que posibilitó la derogación del Consejo Normativo creado en la Comisión de Economía.

Por último, la *Comisión de Hacienda del Senado* se abocó al estudio de las multas y el financiamiento del proyecto, que no sufrió modificaciones.

Historia reciente

Hasta 1989, la entidad encargada de la protección de los consumidores en Chile era la Dirinco (Dirección de Industria y Comercio). Con la dictación de la Ley N° 18.959, en 1990, se le cambia el nombre al organismo, por "Servicio Nacional del Consumidor". El cambio consistió sólo en el nombre, al no incorporarse en la legislación una nueva estructura orgánica de la entidad, que le permitiera llevar a cabo de mejor manera sus labores. A pesar de aquello, el SERNAC asumió como una de sus funciones naturales la mediación en los conflictos entre consumidores y proveedores, a pesar de no estar expresamente consagrado en ningún texto legal.

Ya en 1997 se dicta la Ley N° 19.496, que nos rige hasta hoy, en la cual se reconoció expresamente la atribución de Sernac para mediar en los conflictos de consumo y se establecieron los derechos y deberes de los consumidores.

En los años 2004 y 2009 se realizaron sendas modificaciones al SERNAC, para incorporar nuevos derechos, como regular los abusos en cobranzas extrajudiciales, la posibilidad del retracto o de arrepentirse cuando se ha firmado cierto tipo de contrato, terminar con la letra chica, facilitar la formación de asociaciones de consumidores y permitir las acciones colectivas. Además, se otorgó mayor rapidez a los procesos de acciones colectivas y compensaciones mínimas y automáticas para los consumidores en caso de que las empresas fueran sancionadas.

<u>El SERNAC hoy</u>

En concordancia con la legislación vigente, la misión del SERNAC se enmarca, hoy, en:

- ***Educar al consumidor***. Se entregan espacios de aprendizaje al consumidor para una mejor toma de decisiones, y se otorgan herramientas para la elección de productos de mejor calidad y mayor seguridad. Para aquello, se realizan capacitaciones a lo largo de Chile.
- ***Informar al consumidor***. A través de la comunicación estratégica, aprovechando las nuevas plataformas tecnológicas, se informa al consumidor de aspectos relevantes a la hora de tomar una decisión de consumo.
- **Proteger al consumidor**. El Servicio Nacional del Consumidor participa activamente en mediaciones y demandas colectivas, éstas últimas presentadas ante el Juez de Policía Local.

- **Fomentar la participación ciudadana**. El SERNAC entrega más de $350 millones anuales en fondos concursables a las asociaciones de consumidores del país, y más del 65% de los recursos son destinados a las regiones.

Percepción ciudadana y resultados del ejercicio

Durante el año 2014, el SERNAC encargó la realización de una encuesta de percepción ciudadana respecto de diversas áreas temáticas relacionadas a los ámbitos de la protección del consumidor. Los principales resultados fueron los siguientes:

a) 78,5% de los ciudadanos ha escuchado del SERNAC en los últimos 6 meses.
b) 56,5% señala que se siente protegido contra los abusos. Un 51,5% señala que se encuentra poco protegido.
c) 77,2% opina que el SERNAC protege de buena forma los derechos de los consumidores.

Por su parte, en cuanto a los resultados de la gestión de la entidad, el SERNAC informó que durante el segundo semestre del 2016 ingresaron 133.790 reclamos al organismo, cifra que representa una disminución de 1,2% respecto del ejercicio anterior. Del total, un 56,4% (70.282) fue acogido por las compañías, un 35,2% (43.938) no fue recibido y un 8,4% (10.476) no obtuvo respuesta.

Las cifras presentadas manifiestan que la ciudadanía, si bien espera una mayor eficiencia en la labor que desempeña el SERNAC como defensor de los derechos de los consumidores, se encuentra bastante conforme con el trabajo que realiza. Llama la atención que, a pesar de que se ha generado una sensación ambiente de desprotección de los consumidores, casi 4/5 de los encuestados manifiesta sentirse protegido por el SERNAC en la defensa de sus derechos.

Asimismo, la tasa de respuesta por parte de los proveedores a los reclamos efectuados por consumidores es extraordinariamente alta, lo que demuestra la efectividad del rol que cumple el Servicio Nacional del Consumidor en la sociedad, tanto en su condición de defensor de los consumidores, como en su labor de crear conciencia en las empresas de la importancia de mejorar y perfeccionar las relaciones de consumo.

Derecho del Consumidor – Rol del SERNAC

La protección al consumidor ha ido adquiriendo, con el paso del tiempo, un rol preponderante en la agenda pública nacional. Esto se produce debido a que el derecho de la competencia y la protección de los derechos de los consumidores son pilares fundamentales para el adecuado funcionamiento de una economía de libre mercado, constituyendo normas fundamentales de Orden Público Económico.

El proyecto en comento, con la finalidad de atender la situación antes descrita, pretende situar al Estado como protagonista casi exclusivo del Sistema Nacional de Protección al Consumidor. Esto debido a que será el SERNAC el órgano que concentrará la mayor parte de las atribuciones que equilibran el sistema, en desmedro de otros actores relevantes, como lo son organizaciones de la sociedad civil o incluso los propios consumidores, en cuanto al acceso directo a la defensa de sus intereses propios.

Ello se verá plasmado en el otorgamiento de importantes recursos para el financiamiento de sus nuevas atribuciones, partiendo por un importante aumento en la dotación de personal.

En la tramitación de la iniciativa, aun cuando se ha discutido por más de tres años, ha hecho falta un debate más acabado respecto a la institucionalidad del sistema, que permita mejorar y eficientar la defensa de los derechos de los consumidores. Más parece que el Ejecutivo determinó realizar un sinnúmero de modificaciones en forma inorgánica, con el sólo objetivo de otorgarle un cúmulo de atribuciones al Servicio y aumentar el poder punitivo del Estado. Los cambios propuestos no responden a las necesidades que hoy experimentan los consumidores. Prueba de ello es que el proyecto pone especial énfasis en otorgar poder sancionatorio al Estado y aumentar el monto de las multas por infracciones cometidas por proveedores, por sobre el garantizar la indemnización de perjuicios al consumidor afectado.

El cúmulo de facultades, poderes y atribuciones entregados al SERNAC resultan incompatibles con el adecuado ejercicio de sus funciones, y para el cumplimiento de la misión institucional: proteger los derechos de los consumidores. En efecto, las facultades fiscalizadoras, sancionatorias,

interpretativas de la ley y normativa respecto de los proveedores, además de conservar y fortalecer la representación judicial y extrajudicial de los consumidores afectados en intereses colectivos, aún difusos, son incompatibles entre sí, lo que puede dar espacio a contiendas de competencia entre órganos del Estado, además de significar un alto costo para el Estado, sin ninguna certeza de su impacto en el mejoramiento del sistema de defensa de los derechos de los consumidores. De un análisis de la normativa, las facultades interpretativa, normativa y sancionatoria parecen ser las menos eficientes en la obtención del resultado esperado, si consideramos el costo de implementarlas adecuadamente.

Las referidas facultades debieran corresponder a dos agencias de distinta naturaleza, una persecutora de defensa de los consumidores y otra que corresponde a una superintendencia de consumo que regula y sanciona. Sin embargo, la legislación propuesta pretender otorgar a un Servicio, cuya dirección es de carácter unipersonal, todas las atribuciones antes mencionadas, haciendo incompatible su ejercicio.

Para un correcto funcionamiento del sistema nacional de protección al consumidor, estimamos más adecuado fortalecer al SERNAC en su rol de defensa de los intereses de los consumidores. En específico, hacer hincapié en las facultades de fiscalizar, denunciar infracciones a la ley, investigar, promover entendimientos individuales, legitimación activa en la acción colectiva. Todo ello sin limitar el debido acceso a la justicia por parte de los consumidores, sea en forma individual u organizada de la sociedad civil. Así, debiera eliminarse del proyecto de ley las facultades interpretativas, normativas y sancionatorias. Con ello, se evitarán los gastos excesivos que conllevará implementar murallas chinas o distintas agencias en un solo servicio público.

De no prosperar la alternativa propuesta, es sumamente importante que se diseñe una estructura institucional que cuente con contrapesos adecuados a la gran cantidad de facultades que se le otorgan al Servicio, ya que la figura de un Director Nacional unipersonal altamente dependiente de los gobiernos de turno no da garantías de lo anterior. Lamentablemente, aquello tampoco se encuentra recogido en el proyecto, por lo que, en síntesis, la iniciativa le está otorgando un cúmulo de facultades, incompatibles entre sí, a un órgano unipersonal que no tiene contrapesos.

<u>Nuevas facultades</u>

1. *Facultad sancionatoria*

No compartimos que el SERNAC pueda iniciar procedimientos administrativos sancionatorios, por resultar éstos poco accesibles para las personas (sólo en capital regional), engorrosos, costosos para el Estado y en definitiva ineficaces respecto de acciones civiles e intereses principales de los afectados. Que el SERNAC pueda denunciar a los tribunales de justicia por infracciones que afecten el interés general y, al mismo tiempo, pueda instruir procedimientos administrativos para sancionar directamente, claramente es incompatible, y no se condice con la finalidad principal del Servicio, la cual es ***DEFENDER*** los derechos de los consumidores, y no hacer de juez.

Ya siendo poco acertada la incorporación de esta facultad, existen una serie de normas que no dicen relación con la potestad sancionatoria propiamente tal, ya que varias de ellas corresponden a atribuciones exclusivas de los tribunales de justicia, y no pueden ser entregadas a un órgano administrativo sancionador. La posibilidad de que el SERNAC ordene el cese de conductas, ordene restituciones o que se preste nuevamente un servicio, medidas correctivas o preventivas, ordenar la custodia o retirar del mercado ciertos productos, ordenar el cumplimiento forzado, entre otros, requieren de un órgano con imperio. ***El Senador Larraín realizó reserva de constitucionalidad en esta materia***.

2. *Facultad interpretativa*

Resulta inadecuado que con el cúmulo de atribuciones que se le entregan al SERNAC, además, se le confiera al Director Nacional la facultad de interpretar la normativa de protección de los derechos de los consumidores. Esta facultad la debe detentar la propia jurisdicción.

Esta inquietud fue recogida por el Ejecutivo, el cual ingresó una indicación en la Comisión de Constitución del Senado señalando que las interpretaciones sólo serán obligatorias para los funcionarios del Servicio. Sin embargo, con los votos de la Nueva Mayoría, esta indicación fue rechazada, por lo que la interpretación será obligatoria tanto para los funcionarios como para los proveedores. ***El Senador Larraín realizó reserva de constitucionalidad en esta materia***.

3. *Facultad de dictar normas*

También resulta inadecuado, a raíz del cúmulo de atribuciones que se le entregan al SERNAC, que se le confiera al Director Nacional la facultad de dictar la normativa de protección de los derechos de los consumidores en algunas situaciones.

Asimismo, las normas a las cuales se puede referir el ejercicio de esta facultad, corresponden, más que a normas que consagran deberes para los proveedores, a principios generales que infunden el Derecho del Consumidor, inmiscuyéndose en normas de rango legal. Así lo prescribe el numeral 20 del artículo 63 de la Constitución Política de la República, al señalar que son materias de ley "*toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico*". ***El Senador Larraín realizó reserva de constitucionalidad en esta materia***.

Esta facultad ya la detenta el Ministro de Economía en el artículo 62[1], garantizando un adecuado diálogo regulatorio previo. Así, lo más lógico sería otorgarle al SERNAC, al igual como se hizo recientemente con el Fiscal Nacional Económico, la facultad de proponer al Ministro del ramo o a la autoridad que corresponda la dictación de reglamentación o normativas relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores, ante lo cual la autoridad respectiva deberá pronunciarse. Así se evitarán contiendas de competencia entre el Director Nacional del SERNAC y el Ministerio del cual depende.

Otras materias

1. *Aumento en el monto máximo de las multas*

El aumento de las multas por infracciones individuales nos parece correcto, toda vez que, si bien es sustancial, se establece un máximo de multa, facultándose el juez o al servicio para ponderar diversos factores y luego imponer la multa.

---

[1] Artículo 62: "*El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo dictará uno o más reglamentos para regular las disposiciones de esta ley. Tratándose de materias regidas por leyes especiales, el reglamento correspondiente llevará, además, la firma del ministro del respectivo sector…*"

En caso de infracciones al interés colectivo o difuso de los consumidores, nos parece que el tope de las multas es excesivamente alto. El primer tope equivale al que se impone por los casos de colusión. Se equiparan dos situaciones completamente distintas. Una es de las infracciones más graves al mercado, y se comete con dolo, mientras que en la otra estamos frente a situaciones comunes en cualquier actividad económica, donde por lo general hay culpa (negligencia) más no intención de hacer daño. Por otra parte, el segundo tope que se agrega, de 45.000 UTA, sigue siendo excesivamente alto, considerando que esto equivale a U$40 millones. La ley del consumidor debe considerar en primer lugar la indemnización de perjuicios al consumidor antes que la imposición de multas a beneficio fiscal.

2. *Indemnización de perjuicios*

En esta materia, se incorpora, dentro del procedimiento colectivo o difuso, la ***indemnización por daño moral colectivo***. Si bien el derecho sustantivo a la indemnidad patrimonial del consumidor incluye el daño moral, éste es por su naturaleza *personalísimo*. En efecto, se deben incorporar mecanismos en el procedimiento que no signifique otorgar indemnizaciones por daños extrapatrimoniales que no resulten efectivos, probados, previsibles y/o desproporcionados incluso como sanción a la conducta, sin tener dicha naturaleza. Jurídicamente es al menos discutible la procedencia de indemnizar daños morales en procedimientos colectivos en atención a constituir perjuicios personalísimos, en donde no procede la estandarización que requieren los daños colectivos. Se debe mantener la facultad de que los consumidores afectados por algún acto que haya infringido sus derechos y les haya producido algún tipo de daño extrapatrimonial sean resarcidos en procedimientos individuales pero con independencia del número de afectados.

Conclusión final

Dado lo ya expuesto, estimamos que este proyecto, si bien tiene algunos aspectos que constituyen un buen aporte a la defensa de los derechos de los consumidores, se excede en las prerrogativas que le otorga al SERNAC. **La esencia del SERNAC es LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR**, por ello, es peligroso dotarlo de atribuciones para investigar, denunciar, mediar, dictar normas, interpretarlas y sancionar, pues se requeriría que lo hiciera de manera objetiva.

El SERNAC no es imparcial, sino que parte interesada en la defensa de los derechos de los consumidores, en lo cual es bastante eficaz. De hecho, las estadísticas de reclamos y participación activa en mediaciones colectivas, juicios individuales y colectivos y la revisión de contratos, así lo avalan. A eso se suma que la labor del SERNAC ha sido ampliamente reconocida y valorada por la población, según consta en las encuestas de percepción ciudadana.

Si bien es cierto que es necesario dotar al SERNAC de mayores y mejores atribuciones, no se comparte el diagnóstico de que el Sernac sería un "león sin dientes", término que sería usado como fundamento para el otorgamiento de estas nuevas facultades.

Este proyecto busca una mayor intervención estatal, triplicando la planta del Servicio Nacional del Consumidor, siendo que fortaleciendo la fiscalización, las mediaciones colectivas y el procedimiento ante el Juez de Letras, se pudo haber dotado de más y mejores dientes a la institución. Fortalecer al SERNAC no necesariamente significa una mayor protección de los consumidores. Este es un ejemplo gráfico.