

## PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN CHILE: LO QUE VIENE.

José Roa,  
director del área derechos ciudadanos, Fundación Chile 21.



“Un análisis general del funcionamiento del sistema de protección al consumidor en Chile, indica que el déficit principal está en materia de cumplimiento de las normas de protección al consumidor, en la realidad material que los consumidores

enfrentan en el día a día, esto es un déficit de “enforcement”.

¿Qué podemos esperar en materia de protección al consumidor para los tiempos que vienen? Cambios y más cambios. No es posible otra conclusión si miramos el programa de gobierno de Sebastián Piñera, y sus agendas propuestas; la necesidad de cambio derivada de la contingencia del estallido social del 18-O y su demanda por no más abusos; y la emergencia sanitaria y sus efectos económicos y sociales.

1. Un análisis general del funcionamiento del sistema de protección al consumidor en Chile, indica que el déficit principal está en materia de cumplimiento de las normas de protección al consumidor, en la realidad material que los consumidores enfrentan en el día a día, esto es un déficit de “enforcement”.

Este déficit se traduce en el conjunto de condiciones institucionales y normativas que aseguran el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, esto es, que se respeten en las operaciones de compra que realizan cotidianamente los consumidores.

De hecho, la mayoría de las reformas legales que ha tenido la ley de protección al consumidor se han concentrado en esfuerzos en esta línea, junto con particularizar principios generales de protección al consumidor, en mercados específicos como el mercado financiero.

2. En ese marco, el segundo mandato de la Presidenta Bachelet, en materia de protección al consumidor, culminó con la aprobación de la ley de fortalecimiento al SERNAC, que luego en el Tribunal Constitucional, fue parcialmente declarada inconstitucional, dejando sin efecto las facultades normativas y sancionatorias del SERNAC.

Más allá del detalle y sus implicancias, una constatación general, es que la solución aprobada, quedó incompleta, y hasta la fecha, no se han propuesto reformas que repongan las facultades perdidas ni han contra propuesto mecanismos que completen los efectos esperados. Es decir, los ajustes al sistema de enforcement, con sus controles y balances, con sus resultados esperados, quedó trunco y por lo tanto pendiente a la fecha.

Por ejemplo, (A) transformar al SERNAC en una agencia independiente; (B) mayores obligaciones de transparencia activa sobre las políticas, planes, definiciones y actuaciones del SERNAC; (C) establecer deberes de coordinación reglados con otros organismos reguladores y supervisores sectoriales del sistema de protección al consumidor; (D) establecer obligaciones de auto regulación, como las establecidas recientemente en el mercado financiero, para empresas de consumo masivo; (E) establecer planes de cumplimiento en materia de protección al consumidor obligatorios para empresas de consumo masivo; (F) establecer auditorías obligatorias de contratos, publicidad y cuentas para empresas de consumo masivo; y (G) establecer delitos de cuello y corbata cometidos contra los intereses económicos colectivos de consumidores, distintos del delito genérico de estafa.

3. Por su parte, los estándares sustantivos que protegen a los consumidores, aprobadas en 1997, no se han sido actualizados de la mano del incremento del ingreso per cápita de los consumidores, el que se ha casi cuadruplicado. Por ejemplo, mientras que en Chile el plazo de garantía legal de bienes de 3 meses aprobado en 1997 sigue vigente, en la Unión Europea hoy el plazo es de 2 años.

Pero ¿de qué sirve tener más derechos, si estos no se respetan en la cotidianeidad de los consumidores?

4. En este contexto, el segundo mandato del Presidente Piñera, incluye en su programa de gobierno el objetivo de (A) “hacer más eficaz la acción del SERNAC a favor de los consumidores, para que éstos puedan ejercer sus derechos, y (B) asegurar la debida atención de los usuarios del sector público ampliando su rol a esta materia. (C) Mejorar sus competencias y capacidades, con criterios conocidos, transparentes y objetivos”; (D) “fortalecer el derecho del consumidor a elegir y contratar libremente, mejorando el acceso a información en línea sobre precios y características comparativas de los productos”; y (E) “dictar un Reglamento de Seguridad de Productos y coordinar a las distintas autoridades en materia de seguridad en el consumo”.

No obstante, hasta el momento, no se han materializado dichas iniciativas. Por lo pronto, el Sernac no ha sido objeto ni de propuestas ni de mejora de sus competencias y capacidades, por ejemplo, reponiendo las facultades normativas y sancionatorias declaradas inconstitucionales, o contra proponiendo un reemplazo de ellas.

5. Por el contrario, durante este segundo mandato, se han impulsado dos agendas que impactan en protección al consumidor: la agenda pro consumidor y la agenda anti abusos, las que no guardan relación con el contenido del programa de gobierno en materia de protección al consumidor.

En la agenda pro consumidor, que se encuentra actualmente en la Comisión de Economía del Senado, en su segundo trámite constitucional, con suma urgencia, los contenidos originalmente propuestos por el ejecutivo fueron: (A) facilitar el término de los contratos; (B) derecho a retracto en compras electrónicas; (C) mejor compensación por sobreventa de pasajes aéreos; (D) posibilitar la elección de garantía de productos.

Por su parte la agenda anti abusos, en lo que toca a protección al consumidor, propone (A) disminuir los cobros por cobranza extrajudicial e incrementar multas por cobranzas abusivas; (B) terminar con comisiones como intereses encubiertos; (C) la portabilidad financiera; (D) una plataforma digital de Sernac para terminar con contratos de adhesión; (E) perfeccionamiento de hojas de resumen de productos y servicios financieros y ampliación a otros productos y servicios; y (F) creación de un reglamento para comercio electrónico. Salvo el proyecto de portabilidad financiera, que está bastante avanzado en su tramitación en el Congreso, los demás tienen un bajo nivel de avance.

6. No obstante, con el estallido social del 18-O, y su demanda transversal de no más abusos, repusieron por un lado el déficit de “enforcement”, y por el otro, las tensiones entre las concepciones de ciudadano y consumidor, donde los primeros tienen derechos económicos, sociales y culturales garantizados por el Estado, los que incluyen los derechos a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la educación, a la salud y al agua; y los segundos

tienen derechos en el marco de los bienes y servicios que sus ingresos o su capacidad de endeudamiento pueden financiar.

Ambos serán asignaturas de cara al “acuerdo por la paz social y la nueva constitución”, por ejemplo, (A) a través del reconocimiento constitucional de los derechos de los consumidores y la protección de sus derechos básicos; y (B) estableciendo un piso de dignidad “justiciable” en derechos humanos tales como el derecho a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la educación, a la salud y al agua.

7. Asimismo, la emergencia sanitaria y sus impactos sociales y económicos, han mostrado la vigencia y urgencia de las demandas del 18-O. Por un lado, han sometido a una prueba de estrés a todo el aparato público y su legislación en épocas de emergencia; han desnudado los déficits de enforcement y estándares de protección al consumidor; y por otro, el insuficiente piso de dignidad en materia de ingresos y subsistencia.

Frente a ello se visualizan un conjunto de desafíos necesarios: (A) la evaluación de las capacidades del Estado y regulación para época de emergencias; (B) la mitigación de los efectos económicos y sociales de la emergencia sanitaria; y (C) el rediseño del marco en que se desarrollarán las interacciones económicas y sociales, mientras la amenaza sanitaria se mantenga.

8. En la perspectiva de los consumidores, uno de los primeros efectos de la emergencia sanitaria fueron el acaparamiento y los precios abusivos. Luego, cabe preguntarse si las reglas y supuestos establecidos en la ley n°16.282 del año 1965, son las reglas más adecuadas para el Chile de hoy.
9. Asimismo, los consumidores han enfrentado un conjunto de servicios contratados previamente que no fueron prestados, en muchos casos por las medidas sanitarias adoptadas por la autoridad. Por ejemplo, los consumidores que tienen compromisos mensuales con colegios y transporte escolar, en circunstancias que las clases presenciales han estado suspendidas por meses; o quienes compraron tickets de avión en vuelos que han sido cancelados; o entradas a recitales que han sido suspendidos; o contratados gimnasios que se encuentran cerrados, entre otros.

Y frente a ello, no han tenido reglas claras vinculantes para los proveedores, sino más bien un marco de incertidumbre, que sin adecuada conducción de la autoridad derivará en una mayor conflictividad en materia de protección al consumidor. En ese sentido, penan hoy las facultades normativas del SERNAC, que hubiesen permitido hoy al SERNAC establecer reglas de manera vinculantes para las empresas.

10. Asimismo, los consumidores han sufrido los impactos económicos y sociales de la emergencia sanitaria, por ejemplo, al momento de enfrentar el pago de servicios de luz, agua y telecomunicaciones, o de sus créditos hipotecarios y deudas en general, lo que ha derivado en mayores niveles de morosidad e incumplimiento.

11. Frente a esto, el Congreso, tal como ha sucedido en Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido, entre otros, ha buscado por hacerse cargo a través de la discusión de proyectos de ley que buscan que, durante la emergencia, se suspendan los cobros y corte de servicios básicos y de telecomunicaciones; el cobro de deudas hipotecarias; y evitar especulación, acaparamiento y cobro de precios abusivos de mercaderías, medicamentos y productos farmacéuticos esenciales, entre otros.
12. Con todo, superada la emergencia sanitaria, deberemos responder la pregunta de cómo se desarrollarán las interacciones económicas y sociales, mientras la amenaza de la pandemia se mantenga. La llamada “nueva normalidad” requerirá de cambios de conducta, no bastará solo con el cumplimiento de las instrucciones sanitarias de distanciamiento físico.

En concreto, ¿Cómo se rediseñarán la venta de bienes y la prestación de servicios, de manera de asegurar razonablemente la salud de trabajadores y consumidores?

Por ejemplo, si revisamos las recomendaciones del Consejo Asesor COVID-19 del Ministerio de Salud, frente a la reapertura de escuelas, se indica la necesidad de contar con planes y protocolos para, entre otros, fortalecer las medidas de distanciamiento entre todos los miembros de la comunidad educativa (estudiantes, apoderados, profesores, personal administrativo o de servicio y personas encargadas o responsables del transporte de los estudiantes a sus establecimientos), las que deben considerar el inicio escalonado de actividades por niveles, cerrar físicamente todos los espacios comunes (gimnasios, patios, canchas deportivas, salas de reunión); cambios estructurales y organizacionales en los establecimientos; horas de ingreso y salida diferidos; organizar las clases en dos medias jornadas, con no más de 20 alumnos por cada curso; con clases de duración de no más de 3/4 de hora separadas por 10 minutos de salida al exterior para ventilar las salas; con funcionamiento 4 días en la semana; limitando el uso de baños a lo estrictamente necesario; con distanciamiento social; evitando la interacción entre alumnos de diferentes niveles y ciclos; separando los puestos, al menos a 2 metros de distancia en forma equidistante entre uno y otro alumno; considerar recreos en diferentes horarios; con control de temperatura; uso de mascarillas; dispositivos de alcohol gel; entre otros.

A la luz de ese ejemplo, imaginémonos ahora, como responderemos las siguientes preguntas: ¿Cómo se desarrollarán eventos masivos y deportivos?, ¿Cómo se prestarán los servicios educacionales?, ¿Cómo se adecuarán malls, supermercados y multitiendas?, ¿Cómo se adecuará la infraestructura a la distancia ética que deberemos mantener entre las personas?

Esto exige será un desafío sin precedentes, que requerirá reglas, estructuras, orgánicas y procesos de trabajo que no tenemos hoy, pero que vale la pena empezar a trabajar desde ya.