

Análisis crítico de las modificaciones a la Ley n°19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores en materia de medios alternativos de resolución de controversias individuales de consumo. ¿Hacia dónde vamos?

Critical Analysis of the Amendments to Law No. 19.496 on Consumer Rights Protection Regarding Alternative Dispute Resolution for Individual Consumer Disputes. Where Are We Headed?

Stella Muñoz Schiattino

Abogada, Chile

Mario Garfías González

Abogado, Chile

Marcela Rodríguez Montecinos

Abogada, Chile

RESUMEN: Desde 2011, la Ley N°19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (Ley del Consumidor) ha sido modificada con el objeto de introducir los medios alternativos de solución de conflictos (MASC), y ampliar su ámbito de aplicación. Sin embargo, hasta la fecha de este trabajo, la aplicación de los MASC en conflictos individuales de consumo no es una tendencia en Chile. En este contexto, el objeto del presente artículo es analizar las modificaciones a la Ley del Consumidor en relación con los MASC y, específicamente, aquellos relativos a las controversias de índole individual.

PALABRAS CLAVE: Métodos alternativos de resolución de conflictos, mediación, arbitraje, sello SERNAC, reclamo.

ABSTRACT: Since 2011, Law No. 19.496 on the Protection of Consumer Rights (Consumer Law) has been amended with the aim of introducing alternative dispute resolution mechanisms (ADR) and expanding their scope of application. However, as of the date of this work, the use of ADR in individual consu-

mer disputes is not a prevailing trend in Chile. In this context, the purpose of this article is to analyze the amendments to the Consumer Law in relation to ADR, and specifically those concerning individual disputes.

KEYWORDS: Alternative dispute resolution, mediation, arbitration, SERNAC seal, complaint.

Introducción

La doctrina nacional e internacional destaca una serie de ventajas de los MASC. En Europa y en particular en países como España, existen una serie de normas que los regulan y, desde hace ya varios años, instituciones destinadas a conocer y resolver de manera extrajudicial los conflictos de consumo. En Chile, la Ley del Consumidor ha sido modificada en una serie de oportunidades con el objeto de introducir y ampliar el ámbito de aplicación de los MASC, lo que daría cuenta de que también se entiende que se trata de una institución necesaria.

Sin embargo, y según se expondrá en este trabajo, la actual regulación de los MASC para la resolución de conflictos individuales de consumo tiene una serie de falencias que determinan la ausencia de incentivos suficientes para su adecuada implementación. A lo anterior se suman otras modificaciones a la Ley del Consumidor de las que surgen dudas respecto de la lógica, coherencia y objetivos del legislador en relación con esta materia.

En contraste, a la Ley del Consumidor se ha incorporado un sistema para la solución extrajudicial de conflictos colectivos respecto del que existe amplio consenso sobre su eficacia y utilidad, tanto por parte del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) como por parte de los proveedores. Considerando este contexto, cabe también preguntarse qué propone, en esta materia, el último proyecto de reforma a la Ley del Consumidor denominado “SERNAC Te Protege”.

Las ventajas de los MASC y su consagración en la Unión Europea y, específicamente, en España

En términos generales, existe consenso en que, si se les compara con la tramitación de un juicio ante un tribunal ordinario, los MASC (ante un mediador o un árbitro) presentan una serie de ventajas. Tal como indican las profesoras María Elisa Morales y Nathalie Walker: “los mecanismos alternativos de resolución de conflictos son cada vez más vistos como un medio para proporcionar una aplicación eficaz y eficiente del derecho del consumo” (2020: 2). En este sentido, se destaca que los MASC son, por un lado, más rápidos que los procedimientos judiciales tradicionales, y, por otro lado, menos complejos y costosos. En efecto, es innegable que, desde ya hace varios años, los órganos judiciales tradicionales han experimentado un aumento sostenido en el volumen de casos sometidos a su conocimiento, lo que ha impactado negativamente en la duración de los procesos judiciales, los que se perciben como lentos. Por su parte, se ha señalado que, en materia de consumo, los MASC son menos costosos. En particular se señala que “la vía judicial no es eficaz cuando se trata de resolver conflictos de escasa cuantía, pues los costes de la vía judicial en relación con la cuantía que se reclama pueden crear un efecto disuasorio en los consumidores, al no compensarle la iniciación del proceso judicial” (Del Águila, 2022: 48).

En la Unión Europea, se dictó, hace más de diez años, la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (Directiva 2013/11/UE), teniendo como objetivo explícito contribuir a lograr un alto nivel de protección de los consumidores y afirmando que “La resolución alternativa de litigios ofrece una solución extrajudicial sencilla, rápida y asequible para los litigios entre los consumidores y los comerciantes” (Considerando 5). Dispone la Directiva 2013/11/UE en su artículo 5, entre otras cosas, que los Estados miembros facilitarán el acceso de los consumidores a procedimientos de resolución alternativa y garantizarán que los litigios a que sea aplicable puedan someterse a una entidad de resolución alternativa que cumpla con los principios, requisitos y garantías mínimas establecidas en ella.

En España, por citar un ejemplo que ha sido calificado de “exitoso” (Catalán, 2020), la referida Directiva fue incorporada al ordenamiento jurídico el 2 de noviembre de 2017 a través de la Ley 7/2017, que tiene como finalidad, según su artículo 1.1., “garantizar a los consumidores residentes en la Unión Europea el acceso a mecanismos de resolución alternativa de litigios en materia de consumo que sean de alta calidad por ser independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos”. Según el artículo 2 letra h), una entidad de resolución alternativa es una “persona física o entidad, de naturaleza pública o privada, que independientemente de cómo se denomine o mencione, lleva a cabo procedimientos de resolución alternativa de litigios de consumo”, la que para tener la calidad de “acreditada”, debe obtener una resolución de acreditación de la autoridad competente,¹ a través del cumplimiento de los requisitos y el procedimiento de acreditación establecido en la referida ley.

Forman parte de las entidades de resolución alternativa las Juntas Arbitrales de Consumo, que son órganos administrativos, de carácter estatal, autonómico, provincial o municipal, y cuyo reglamento fue recientemente reemplazado por el Real Decreto 713/2024, de 23 de julio de 2024, adecuando el Sistema Arbitral de Consumo a las disposiciones de la Ley 7/2017, específicamente en lo que dice relación con que “las Juntas Arbitrales vienen obligadas, de conformidad con lo establecido en los convenios de constitución de las mismas, a solicitar su acreditación conforme a lo establecido en la Ley 7/2017”.² Respecto del rol que puede desempeñar una entidad de resolución alternativa en los procedimientos dispuestos por la Ley 7/2017, conforme al artículo 2 letra j), aquella “propone, impone o facilita una solución entre las partes”, dividiéndose entonces entre aquellos procedimientos de resolución alternativa de litigios de consumo que tienen un resultado vinculante para las partes³

1 Esta autoridad competente para la acreditación de las entidades de resolución alternativa, según el artículo 26.1. de la Ley 7/2017, será la Presidencia de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición.

2 Preámbulo I del Real Decreto 713/2024.

3 Según el artículo 2 letra k) de la Ley 7/2017 un procedimiento con resultado vinculante es aquel “procedimiento de resolución alternativa que finaliza con la imposición a cualquiera de las partes de la solución adoptada, conlleve o no la renuncia a la vía judicial”.

y aquellos que no lo tienen.⁴ En fin, entre las materias que regula la Ley 7/2017, se establecen los requisitos relativos a los procedimientos gestionados por las entidades de resolución alternativa, indicando, entre otras cosas, que estos procedimientos deben respetar los principios de independencia, imparcialidad, transparencia, eficacia y equidad; que, por regla general y salvo disposición especial, la participación en ellos es voluntaria para ambas partes; que los procedimientos de resolución alternativa deben ser gratuitos para los consumidores; y, que su duración no puede exceder de 90 días desde el inicio del procedimiento.

Sin embargo, estos procedimientos no han estado exentos de críticas. Entre otros, se ha criticado que su inicio puede verse frustrado -aun cuando el consumidor quiera recurrir a ellos- cuando no concurre la voluntad del proveedor. Así, se ha indicado que “en aras de una mayor y mejor protección de los derechos de consumidores y usuarios, esa voluntariedad debería regir solamente para los consumidores, pero no para los comerciantes o empresas, que deberían venir obligados legalmente a someterse a ellos si ese es el deseo del consumidor, pues es la parte débil” (Marugán, 2019).

Reformas a la Ley del Consumidor respecto de los medios alternativos de resolución de conflictos individuales

La Ley del Consumidor ha sido modificada en una serie de oportunidades para introducir y regular los MASC. En particular, mediante la Ley N°20.555 que “Modifica la Ley del Consumidor para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al SERNAC” de 2011, más conocida como la “Ley del SERNAC Financiero” se introdujo un sistema de mediación y arbitraje respecto de conflictos en materia financiera que deben implementar aquellos proveedores que soliciten el denomi-

4 Dispone el artículo 2 letra l) de la Ley 7/2017 que un procedimiento con resultado no vinculante es aquel “procedimiento de resolución alternativa que finaliza con un acuerdo alcanzado entre las partes, adoptado por sí mismas o mediante la intervención de un tercero, o que termina con una propuesta de solución, con independencia de que las partes posteriormente puedan otorgar a su acuerdo carácter vinculante o comprometerse a aceptar la proposición efectuada por la persona encargada de la solución del litigio”.

nado sello SERNAC; al que, luego de la reforma de la Ley N°21.398 que “Establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores” (también denominada “Ley pro-consumidor”), dictada más de una década después (2021), todos los proveedores -financieros o no- pueden adscribir. En virtud de esa misma reforma, se estableció un sistema “general” de mediación, conciliación y arbitraje.

Se ha indicado que la existencia de estos sistemas en la Ley del Consumidor “plasma la preocupación del legislador por dotar de herramientas efectivas y eficaces a los consumidores para la obtención de soluciones expeditas y extrajudiciales en caso de controversias, quejas o reclamaciones” y que “tras las diversas reformas legales se ha ido conformando paulatinamente un sistema de protección alternativo a la justicia ordinaria que formaría parte del estatuto de consumo” (Labra, 2023: 283). Sin embargo, como se expone en lo que sigue, estos sistemas presentan una serie de falencias.

Incorporación del Sistema de Solución de Controversias

Según se da cuenta en el Mensaje que da origen a su tramitación legislativa, la Ley N°20.555 surge, entre otros, como una respuesta al alto número de reclamos en materia financiera.⁵ Para hacer frente a ellos, introdujo una serie de modificaciones a la Ley del Consumidor relativas, principalmente, a los deberes de información pre y post contractual en materia financiera, y al contenido de los documentos que los consumidores financieros deben suscribir en el contexto de la contratación de productos o servicios financieros. Además, incorporó a la Ley del Consumidor un título denominado “V. Del Sello SERNAC, del Servicio de Atención al Cliente y del Sistema de Solución de Controversias”. A

5 Historia de la Ley N°20.555 de 2011, que modifica la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor. Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4528/>. Mensaje N°207-358 de 30 de julio de 2010: “Para formarse una idea cuantitativa de la situación que existe en las relaciones de consumo de ciertas actividades económicas, en los procedimientos relativos a la solución de desavenencias entre las partes, cabe señalar que durante 2009 el Servicio Nacional del Consumidor recibió aproximadamente 328 mil consultas y 170 mil reclamos. De estos últimos, el 27% correspondió al sector de servicios financieros y seguros, y el 26% al sector de telecomunicaciones. Es decir, más de la mitad de los reclamos atendidos por dicho Servicio están concentrados en mercados regulados por leyes especiales”.

fin de precisar y desarrollar ciertos aspectos de la regulación de estas instituciones, el 2012 se dictó el Decreto N°41 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MINECON), que “Aprueba el reglamento sobre el Sello SERNAC” (Decreto N°41).

En términos muy sencillos, “[e]l Sello SERNAC certifica que: los contratos están ajustados a la Ley, que la empresa cuenta con un sistema expedito de atención de reclamos y que, si el consumidor no queda conforme, podrá recurrir a un mediador o árbitro”.⁶ Dicho de otro modo, el proveedor que ofrece a sus clientes un servicio de atención al cliente o un sistema de atención de reclamos y un sistema de mediadores y árbitros financieros, puede optar por obtener el sello SERNAC. En su momento, se indicó que el sello SERNAC serviría, entre otros, “como una forma de distinguir a las empresas que ofrecen mayor calidad en sus servicios”.⁷

En el artículo 56 de la Ley del Consumidor se regula el servicio de atención al cliente. Las condiciones que estos deben cumplir son, de acuerdo con estas disposiciones, relativamente sencillas: (i) el proveedor tiene un plazo de 10 días para responder el reclamo de sus clientes; (ii) la respuesta debe ser fundada y comunicada al consumidor por escrito o por algún medio físico o tecnológico; y (iii) una copia de la respuesta debe ser enviada al SERNAC. En caso de que el proveedor entregue en su respuesta una propuesta de solución, y el consumidor la acepte, el proveedor tiene cinco días desde la comunicación para cumplirla. La regla general –al menos en los mercados masivos– es que los proveedores cuenten con un servicio de atención a clientes y cumplan con las condiciones referidas. En efecto, aun cuando no sea para obtener el sello SERNAC, dicho Servicio entiende que, en virtud de los deberes de información, y de profesionalidad y diligencia contemplados en la Ley del Consumidor, los proveedores están obligados a contar con canales de atención a clientes para recibir y responder las consultas, reclamos

6 Sello SERNAC. Disponible en <https://www.sernac.cl/portal/618/w3-propertyvalue-27770.html>

7 Meneses, Patricio. “El sello Sernac y la resolución de conflictos”. Blog de Investigación, Programa de Negociación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, sf. Disponible en: <https://negociacion.uc.cl/blog/143-el-sello-sernac-y-la-resolucion-de-conflictos>.

o requerimientos que puedan tener en todas las etapas de la relación contractual.⁸

A continuación, en los artículos 56 A y siguientes de la Ley del Consumidor, se regula el sistema de mediación y arbitraje. En particular, se establece que, en caso de que el consumidor “no se conforme” con la respuesta entregada por el proveedor o esta respuesta “no sea satisfactoria” y no haya ejercido las acciones que le confiere la Ley del Consumidor ante el tribunal competente, puede solicitar la designación de un mediador (si la cuantía del caso es inferior a 100 UF) o de un árbitro financiero⁹ (si la cuantía es superior a 100 UF).¹⁰ En definitiva, dada la amplitud de tales expresiones, los consumidores podrían solicitar la designación del mediador o del árbitro respecto de cualquier reclamo que no sea acogido.

Si bien parece alineada con aquello que motivó su dictación, la regulación de este sistema presenta una serie de dificultades prácticas y nulos incentivos para que los proveedores adscriban a este. Veamos.

1°. La Ley del Consumidor se limita a indicar en su artículo 56 A inciso cuarto que la elección del mediador o árbitro se debe realizar en un plazo de 5 días y de común acuerdo entre el consumidor y el proveedor. Ni la Ley del Consumidor ni el Decreto N°41 indican quién deberá efectuar una primera propuesta de mediador o árbitro, cómo se comunicará a la otra parte (consumidor o proveedor), ni cómo

8 En acciones colectivas el SERNAC ha sostenido que el contar con un servicio de atención al cliente que funcione correctamente constituye una obligación que los proveedores asumen para con el consumidor en virtud del contrato celebrado. Así lo sostuvo, por ejemplo, en la acción colectiva deducida en contra de VTR Comunicaciones SpA (tramitada ante el 14° Juzgado Civil de Santiago bajo el Rol C-11.252-2020): “Al igual que en los casos anteriores, este Servicio a partir de los reclamos presentados por consumidores en distintos medios, pudo constatar que VTR ha incumplido en la prestación del servicio de internet, porque no da respuestas oportunas y eficientes a quienes deciden acudir a su servicio al cliente en búsqueda de una solución al problema”.

9 Respecto de los (i) requisitos para ser árbitro financiero o mediador, y de la revocación del nombramiento; (ii) competencia e inhabilidades del árbitro financiero y del mediador; y (iii) designación del árbitro financiero, véase Aguirrezabal (2014).

10 Al respecto, se ha indicado que “no es fácil comprender por qué en los conflictos superiores a la cuantía fijada se ha dispuesto un arbitraje, mientras que si la cuantía baja, existe solo la posibilidad de que intervenga un tercero imparcial y neutral, que carece de un poder autorizado de decisión para ayuda a las partes en disputa” (Barrientos, Bozzo y Jequier, 2023: 7).

se realizarán los contactos necesarios para discutir y consensuar el nombre de quien asumirá esta labor. En cualquier caso, es muy posible que el consumidor que se encuentra en un conflicto con el proveedor no cuente con la información necesaria para definir quién deba ser elegido. En definitiva, la sola designación del árbitro o mediador podría desde ya suponer importantes costos de transacción, particularmente en el comercio masivo.

2°. Se establece en el artículo 56 D inciso segundo que la propuesta de acuerdo que es notificada al consumidor a través del servicio de atención a clientes y aceptada por las partes se debe suscribir ante un ministro de fe del SERNAC o un oficial del Registro Civil. Entendemos que esta exigencia busca formalizar el acuerdo recurriendo al atestado de un tercero que opere como ministro de fe. Sin embargo, tal ritualidad no considera que actualmente una gran parte de las operaciones de consumo se realiza a distancia o a través de medios electrónicos, con lo que el sistema suma una nueva complejidad.

3°. Se establece en el artículo 56 A que “los recursos para el pago de los honorarios del mediador y del árbitro financiero serán de cargo de los proveedores”. En definitiva, se entiende que este pago es parte de las cargas que el proveedor que quiere optar por el sello SERNAC debe asumir. Sin embargo, puede ser problemático considerando la cuantía que puede tener un conflicto individual de consumo y la cantidad de casos que podrían presentarse en mercados masivos. En efecto, en la Resolución Exenta N°132 del MINECON, de 31 de julio de 2012, que fija “Aranceles correspondientes a los honorarios de mediadores y árbitros financieros que indica” (RE N°132) se dispone que el mediador tendrá derecho a percibir un honorario de 0,5 unidades de fomento (UF) por mediación, el cual se devengará contra la presentación al SERNAC de la “Propuesta de Acuerdo”. Si la propuesta de acuerdo es aceptada y firmada, se suman 1,5 UF. Es decir, en estos casos, el monto de los honorarios es de 2 UF. Por su parte, para los árbitros financieros, el monto de los honorarios se calcula conforme a una escala progresiva que contempla un honorario mínimo de 6 UF, al que se le suma un determinado porcentaje de la cuantía de lo disputado. Estos montos deben pagarse por cada conflicto sometido a mediación o arbitraje,

cualquiera haya sido la causa por la que el reclamo que le da origen no haya sido acogido.

4°. Respecto del pago de las costas del arbitraje, alterando las reglas del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil, se establece en el artículo 56 E inciso cuarto que toda sentencia que acoja la controversia, queja o reclamación del consumidor deberá (siempre) condenar al proveedor al pago de las costas del arbitraje. En cambio, solo la sentencia definitiva que rechace la controversia, queja o reclamación por haberse acogido la excepción de cosa juzgada interpuesta por el proveedor, podrá condenar al consumidor a pagar los honorarios del árbitro financiero. Es decir, aun cuando el proveedor no sea totalmente vencido, o la controversia, queja o reclamación se rechace por una causa distinta de la excepción de cosa juzgada, será el proveedor quién deberá pagar las costas.

5°. Los requisitos contemplados en la Ley del Consumidor para los mediadores y árbitros que pueden conocer de conflictos de consumo son particularmente bajos. Así, para el caso de los mediadores, el inciso primero del artículo 56 B establece como requisitos el poseer un título profesional de una carrera de a lo menos ocho semestres de duración, otorgado por un establecimiento de educación superior reconocido por el Estado, y experiencia no inferior a dos años en materias financieras, contables o jurídicas. En cambio, para integrar la nómina de árbitros, el inciso segundo del artículo 56 B de la Ley del Consumidor exige como requisitos el poseer el título de abogado y acreditar cinco años de experiencia profesional. Ni el mediador ni el árbitro podrán tener relaciones de dependencia, subordinación o asesoría con los proveedores ni haber sido condenados por delitos que merezcan pena aflictiva. Como se desprende de la norma referida, para ninguno de los dos casos –mediadores y árbitros– se establece como requisito el tener experiencia demostrable en asuntos vinculados a la resolución extrajudicial de conflictos y/o a materias propias del derecho del consumo. Lo anterior pone en duda la forma en la que los mediadores y árbitros llevarán los procesos de mediación y arbitraje, respectivamente, y en el caso de estos últimos puede quedar en entredicho la calidad de las decisiones que adopten en la resolución de los conflictos sometidos

a su conocimiento. Lo anterior, en circunstancias que precisamente una de las cualidades que debe tener un sistema de resolución alternativa de conflictos para conseguir adherencia es el aseguramiento de su calidad (Bozzo, 2023: 582).

6°. Por último, en el caso del arbitraje, el inciso quinto del artículo 56 E de la Ley del Consumidor permite la interposición del recurso de apelación en contra de las sentencias interlocutorias que pongan término al juicio o hagan imposible su continuación y en contra de las sentencias definitivas. En virtud de esta norma, y pese a que una vez producido el conflicto las partes decidieron someterlo a arbitraje, igualmente la justicia ordinaria lo resolverá en última instancia, por lo que en definitiva la decisión podría ser equivalente a haber sometido el conflicto desde un inicio al conocimiento de la justicia ordinaria.

A esta serie de inconvenientes, se suman además una serie de reparos respecto de la regulación para la obtención y pérdida del sello SERNAC.¹¹

11 En primer lugar, el plazo establecido para que el SERNAC se pronuncie sobre una solicitud de otorgamiento del sello es excesivamente amplio. En efecto, es de sesenta días contados desde la fecha de recepción del contrato o contratos respectivos (artículo 55 A, inciso primero), que se puede extender hasta ciento ochenta días adicionales, “si el número de contratos sometidos a su consideración excede la capacidad de revisión detallada del referido Servicio”. De esta manera, en total, el SERNAC podría tardar hasta ocho meses (doscientos cuarenta días) en revisar los contratos sometidos a su consideración. Claramente ello puede poner al proveedor en una desventaja respecto de sus competidores que no pretendan la obtención del sello. Los segundos podrán comenzar a ofrecer nuevos productos o servicios financieros tan pronto como ellos lo definan. El proveedor que pretende obtener el sello no podrá hacer lo propio sino hasta que los contratos correspondientes hayan pasado por la revisión del SERNAC. En segundo lugar, se cuestiona la obligación de someter a la revisión del SERNAC –con los mismos plazos antes indicados–, los nuevos contratos de adhesión asociados a la oferta de nuevos productos o servicios financieros (artículo 55 B, inciso primero). La misma obligación –sujeta a los mismos plazos– tiene el proveedor de productos y servicios financieros que desee modificar un contrato de adhesión con sello SERNAC (artículo 55 B, inciso segundo). Así, se nota por parte del legislador una total desconexión con la celeridad requerida en mercados dinámicos. En tercer lugar, la Ley del Consumidor establece que la pérdida o revocación del sello SERNAC se produce por una serie de causales que muy fácilmente podrían configurarse dada la amplitud y generalidad en la que se encuentran planteadas (55 C, inciso segundo). Particular cuestionamiento, también en industrias masivas, reciben las causales relativas a que se hayan aplicado al proveedor multas por infracciones a la Ley del Consumidor en relación con los productos o servicios financieros ofrecidos a través de un contrato con sello SERNAC, o multas por organismos fiscalizadores con facultades sancionadoras respecto de infracciones

En definitiva, la posibilidad de obtener el sello SERNAC no contrarresta tales inconvenientes ni representa incentivos suficientes para que los proveedores implementen el sistema. De esta manera, es difícil apreciar cuáles son las reales ventajas que el proveedor podría obtener al someter sus contratos a la revisión del SERNAC para la obtención del sello. La escasa cantidad de solicitudes de este sello a más de diez años de la norma que lo introdujo a la Ley del Consumidor¹² confirma que ha sido un total fracaso¹³ y, en la práctica, hoy es letra muerta. En efecto, los proveedores de servicios financieros -a quienes está destinada esta regulación- han optado por reforzar sus servicios de atención a clientes y ofrecer sistemas propios de resolución de conflictos, tales como la Defensoría del Asegurado¹⁴ y la Defensoría del Cliente Bancario,¹⁵ sin siquiera evaluar someterse al proceso de obtención del sello.¹⁶

En este contexto es llamativo que, a pesar de esta evidencia, en los últimos diez años, el Título V de la Ley del Consumidor solo haya sido intervenido en una oportunidad y que, en cualquier caso, ninguna de

previstas en leyes especiales. No se indica en qué plazo pueden haberse cometido estas infracciones, ni se especifican suficientemente qué tipo de infracciones serán consideradas para la revocación del sello, a tal punto que, para el caso de infracción a leyes especiales, éstas no necesariamente deben vincularse con el contrato celebrado con el consumidor según el texto del artículo 55 C. Lo cierto es que estas causales parecen pretender que el proveedor mantenga un estándar de conducta intachable y quizás excesivamente alto, dadas las múltiples situaciones que se pueden presentar con productos y servicios complejos como los financieros.

12 Según datos del SERNAC, solamente cuatro proveedores han solicitado el Sello SERNAC. Tres de esas cuatro solicitudes fueron rechazadas, mientras que la restante fue desistida. SERNAC, Ord. N°5773 de 24 de julio de 2024, en respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública AH009T0004137.

13 La doctrina está conteste en este punto. Barrientos, Bozzo y Jequier señalan que “es indiscutible que la figura de este sello no tuvo éxito ya que no tuvo ninguna implementación práctica. Esto por su carácter facultativo, quedando en las manos de las entidades financieras la decisión de su implementación. Y, a falta de sello, el arbitraje financiero y la mediación no han podido ser implementadas como MASC [...]” (2023: 7); para Aguirrezabal “[e]s una realidad que la figura del sello Sernac no ha tenido hasta hoy ninguna implementación práctica puesto que se estableció que fuera de carácter facultativo, quedando al arbitrio de las respectivas entidades si lo requerían o no” (2020: 343).

14 Defensoría del Asegurado. Disponible en <https://www.ddachile.cl/>.

15 Defensoría del Cliente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (ABIF). Disponible en <https://www.defensoriadelclientedeabif.cl/>.

16 Véase un análisis sobre estos sistemas y el de Resolución en Línea de la Cámara de Comercio de Santiago en Barrientos, Bozzo y Jequier (2023).

las modificaciones realizadas en tal ocasión, impacte en los cuestionamientos indicados.¹⁷

Por tratarse de un sistema al que se puede adscribir de manera voluntaria, lo razonable hubiera sido que, ante la falta de interés en su adscripción, se incorporasen incentivos para que los proveedores adscriban a él. Sin embargo, según expondremos, el Proyecto de Ley “SERNAC Te Protege”, que se define y aborda más adelante, modifica por completo el Título V de la Ley del Consumidor, eliminando el sello SERNAC e instaurando un sistema de mediación para conflictos individuales de consumo.

Ampliación del Sistema de Solución de Controversias a proveedores no financieros

Después de la Ley N°20.555, la Ley del Consumidor ha sido reformada en, al menos, diez oportunidades.¹⁸ Tal como anticipamos, salvo cambios

17 En la Ley N°21.081 se establece (i) el reemplazo del artículo 55 D por otro del siguiente tenor: “Artículo 55 D.- Los proveedores que promocionen o distribuyan un contrato de adhesión de un producto o servicio financiero con sello SERNAC, sin tenerlo, o que no cumplan las obligaciones establecidas en el inciso final del artículo 55 C, serán sancionados con multa de hasta 2.250 unidades tributarias mensuales”; (ii) el reemplazo del número 2 del inciso tercero del artículo 56 C, por el siguiente: “2.- Los que han sido previamente sometidos al conocimiento del Servicio o de un juez competente por el consumidor o por alguna asociación de consumidores”; (iii) la derogación del inciso cuarto del mismo artículo; y (iv) el reemplazo del artículo 56 H por el siguiente: “Artículo 56 H.- En caso de que el proveedor no cumpla con la propuesta de acuerdo de un mediador debidamente aceptada por las partes, o con la sentencia definitiva de un árbitro financiero en el plazo establecido en los artículos 56 D o 56 E, según corresponda, el Servicio podrá revocar el Sello SERNAC otorgado al proveedor de productos y servicios financieros, sin que pueda éste solicitarlo nuevamente antes de transcurrido un año desde la revocación. El deber de denuncia del Servicio Nacional del Consumidor no obsta al derecho del consumidor afectado para denunciar el incumplimiento, por parte del proveedor, de la propuesta de acuerdo o sentencia definitiva, según corresponda”.

18 (i) Ley N°21.398, de 24 de diciembre de 2021, que Establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores; (ii) Ley N°21.320, de 20 de abril de 2021, que Modifica ley N°19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores en materia de cobranza extrajudicial y otros derechos del consumidor; (iii) Ley N°21.081, de 13 de septiembre de 2018, que Modifica ley N°19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores; (iv) Ley N°21.062, de 8 de enero de 2018, que Establece nuevas obligaciones a proveedores de crédito y a empresas de cobranza extrajudicial; (v) Ley N°20.967 de 17 de noviembre de 2016, que Regula el cobro de servicios de estacionamiento; (vi) Ley N°20.945, de 30 de agosto de 2016, que Perfecciona el sistema de defensa de la libre competencia; (vii) Ley N°20.855, de 25 de septiembre

muy menores, ninguna de estas modificaciones se hizo cargo de los cuestionamientos al sello SERNAC, dejando el Título V de la Ley del Consumidor aislado pese a la evidencia de la inutilización del sello.

Recién en 2021, la Ley N°21.398, incorporó una nueva letra g) al artículo 3° relativo a los derechos del consumidor de productos o servicios financieros. En el inciso segundo se establece:

Los proveedores financieros y no financieros podrán adscribir y ofrecer libremente el Sistema de Solución de Controversias dispuesto en los artículos 56 A y siguientes, lo que deberá ser informado previamente al consumidor. Este Sistema podrá llevarse a cabo por medios electrónicos.

Como se observa, esta disposición contempla dos novedades. Primero, establece que los proveedores financieros y no financieros podrán adscribir y ofrecer libremente el sistema. De ello se puede colegir que el sistema es independiente de los demás requisitos para la obtención del sello SERNAC y que el proveedor que adhiere no asume obligaciones ni compromisos relacionados con éste. Segundo, establece la posibilidad de que el sistema se lleve a cabo por medios electrónicos, cuestión que sin duda representa un avance.

Sin embargo, a su respecto también se han levantado una serie de críticas. Así, por ejemplo, se ha señalado que la técnica legislativa utilizada es deficiente, ya que, si bien la regla establece expresamente que tanto proveedores financieros como no financieros podrán adscribir al Sistema de Solución de Controversias dispuesto en el artículo 56 A y siguientes, ésta se incorporó en el inciso segundo del artículo 3°, que únicamente se refiere a los derechos del consumidor financiero (Barrientos, Bozzo y Jequier, 2023: 10). Además, la sola referencia a la posibilidad de que el Sistema de Solución de Controversias se lleve a cabo por medios electrónicos se encuentra lejos de una verdadera promo-

de 2015, que Regula el alzamiento de hipotecas y prendas que caucionen créditos; (viii) Ley N°20.756, de 9 de junio de 2014, que Regula la venta y arriendo de videojuegos excesivamente violentos a menores de 18 años y exige control parental a consolas; (ix) Ley N°20.720, de 9 de enero de 2014, que Sustituye el régimen concursal vigente por una Ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo; y, (x) Ley N°20.715, de 13 de diciembre de 2013, Sobre Protección a Deudores de Créditos en Dinero.

ción o interés institucional del desarrollo de estos medios (Arancibia y Rojas, 2024: 29). Finalmente, la norma no corrige ni se hace cargo de los reparos ya levantados respecto del Sistema de Solución de Controversias regulado a propósito del sello SERNAC.

De acuerdo con la información obtenida por transparencia, hasta la fecha, ninguna empresa se ha adscrito al sistema.¹⁹ Ello confirma que, los proveedores no financieros tampoco ven en éste una ventaja o criterio diferenciador. Otra posible explicación es que entre las principales o más comunes causas de los reclamos y de las acciones colectivas, no se encuentra la atención a clientes, y/o la falta de resolución de sus conflictos.²⁰ Por lo mismo, ello podría dar cuenta de que se trata de una materia que ya se encuentra correctamente abordada por la generalidad de los proveedores y/o que, por lo mismo, estos estiman que no es necesaria la obtención de una distinción al respecto.

Incorporación de la posibilidad de someter el conflicto a mediación, conciliación o arbitraje

Por su parte, la Ley N° 21.398 incorporó a la Ley del Consumidor, en la nueva letra g) del artículo 3°, el siguiente inciso tercero (nuevo):

Sólo una vez surgido el conflicto, las partes podrán someterlo a mediación, conciliación o arbitraje. Los proveedores deben informar la naturaleza de cada uno de los mecanismos ofrecidos, los cuales serán gratuitos y sólo se iniciarán por voluntad expresa del consumidor, la que deberá constar por escrito. Un reglamento dictado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo establecerá las normas que sean necesarias para la adecuada aplicación de los mecanismos a que se refiere este párrafo.

En conformidad a lo dispuesto en esta nueva norma, el 1° de septiembre de 2022 se dictó el Decreto N°84 que aprueba el “Reglamento que

19 SERNAC, Ord. N°5773 de 24 de julio de 2024, en respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública AH009T0004137.

20 Como en la ya citada acción colectiva deducida por el SERNAC en contra de VTR Comunicaciones SpA (tramitada ante el 14° Juzgado Civil de Santiago bajo el Rol C-11.252-2020).

regula la mediación, conciliación y arbitraje en materias de consumo, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores”, que entró en vigor el pasado 13 de junio de 2023 (Decreto N° 84). Este decreto también presenta un conjunto de reparos:

1°. Deja una serie de aspectos sin una regulación expresa o suficiente para concretar e implementar el sistema de mediación, conciliación y arbitraje. En particular, el Decreto N° 84 solo contiene principios y lineamientos generales respecto del sistema, dejando todo lo demás al criterio del proveedor.

En particular, dentro de las acciones o medidas mínimas que los proveedores debieran definir respecto de cada una de las normas del Decreto N°84, incluso antes de evaluar adscribirse al sistema están, entre otros, (i) elaborar el procedimiento correspondiente a cada uno de los mecanismos a los que se encuentre adscrito y que ofrecerá a sus consumidores; y definir (ii) la oportunidad y la forma en la que el consumidor podrá someter el conflicto a cada uno de los mecanismos; (iii) la forma en la que consumidor dará su consentimiento para el inicio de los mecanismos (por escrito o por cualquier medio tecnológico apto para reproducir dicho consentimiento escrito), (iv) los roles/cargos y responsables de llevar adelante el procedimiento, incluyendo la elección –de común acuerdo con el consumidor- del conciliador, mediador o árbitro; (v) los roles/cargos y responsables de la ejecución del acuerdo o de la decisión adoptada por el árbitro; y (vi) los roles/cargos y responsables de remitir información al SERNAC sobre número de casos, resultados y estado de ejecución.

Así, se ha indicado que el Decreto N° 84 “no cumple a cabalidad con las expectativas del legislador en cuanto a sentar las bases de un moderno sistema de arbitraje de consumo en Chile, participado e inclusivo administrado por el Estado” (Barrientos, Bozzo y Jequier, 2023: 10). Los mismos autores también cuestionan que se “reitera los vicios de los vetustos mecanismos sobre arbitraje del COT y del CPC”.

2°. En el artículo 2° del Decreto N°84 se establece que “la Mediación, Conciliación y Arbitraje a los que se refiere el presente regla-

mento se someterán a la regulación establecida en el Título V de la Ley N°19.496 y a sus disposiciones reglamentarias”. Por su parte, en el artículo 8° se dispone que “la designación del conciliador, mediador o árbitro, según corresponda, se regirá por las normas establecidas en los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 56 A de la Ley N°19.496”. De esta manera, el Decreto N° 84 hace suyas las mismas faltas y omisiones ya advertidas previamente en este trabajo.

3°. También llama la atención lo dispuesto en el numeral 3) del artículo 4° del mencionado decreto: “la solución alcanzada por medio de los mecanismos establecidos en el presente reglamento buscará la reparación y/o indemnización íntegra, adecuada y oportuna de los daños sufridos por el consumidor”. En definitiva, pareciera entenderse que cualquier conflicto – independiente de su mérito- parte de la base de que el proveedor ha causado un daño al consumidor, aun cuando no exista una infracción a la Ley del Consumidor. Así, existe el riesgo de que se entienda que, para alcanzar una solución, el proveedor deba asumir que es responsable de una infracción, cuestión que, por supuesto, se buscará evitar.

4°. Por último, nuevamente se establece que la adscripción al sistema es voluntaria. Como indican las profesoras Morales y Walker (2020: 3), a nivel comparado, la naturaleza voluntaria de los MASC da “espacio para que cierto tipo de proveedores evadan el procedimiento”. A ello se suma que, a diferencia de lo que se propone en el Proyecto de Ley “SERNAC Te protege”, tampoco se establecen incentivos para que los proveedores adopten un sistema que, como indicamos, supone una serie de definiciones y desarrollo de procesos, con todos los costos que ello supone.

Eliminación de la potestad del SERNAC de recibir reclamos y promover acuerdos individuales

Hasta la reforma de la Ley del Consumidor por la Ley N°21.081 de 2018, el artículo 58 establecía de manera expresa, dentro de las distintas facultades del SERNAC, la siguiente:

f) 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 y extinguirá, una vez cumplidas sus estipulaciones, la acción del reclamante para perseguir la responsabilidad contravencional del proveedor [...].

De conformidad con esta norma, el SERNAC desarrollaba las denominadas “mediaciones individuales”, en las cuales buscaba que el consumidor y el proveedor llegasen a un entendimiento para poner término al conflicto de que daba cuenta el reclamo previamente presentado por el consumidor ante el Servicio.

Ya en 2005 se discutía esta facultad del SERNAC como un “error conceptual” pues “por definición un mediador es un tercero neutral a las partes, y dicho rol no lo puede desarrollar el Servicio Nacional del Consumidor, ya que legalmente por mandato de la Ley N°19.496, este Servicio debe velar por los intereses de una de las partes en el conflicto: los consumidores y por lo mismo los proveedores no concurren abierta y libremente a dicha instancia, reduciendo las posibilidades de acuerdo entre las partes” (Guerrero, 2005: 182). Igual crítica levantó la profesora Vargas (2019: 155), al señalar que “de mediación este procedimiento tenía poco o nada. No había un diálogo directo entre el consumidor y el proveedor involucrado, no se trabajaba en opciones de solución de manera conjunta y el tercero –un funcionario del Servicio– no tenía como tarea facilitar la comunicación ni acercar las posiciones entre las partes, sino que simplemente se limitaba a ‘llevar y traer’ –cual mensajero– la información que ellas le proveían (reclamo consumidor/ respuesta proveedor)”. Además, la citada profesora señalaba que “el hecho que el tercero era, en este caso, la misma institución que tiene a su cargo la fiscalización del cumplimiento de la LPDC y otras normativas

afines” (Vargas, 2019: 155) impedía calificar este procedimiento como una verdadera mediación.

Sin embargo, luego de que el Proyecto de Ley que culminó con la reforma de 2018 fue sometido a control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional,²¹ tal disposición fue derogada, de manera “algo accidentada y poco intencionada” (Labra, 2023: 284). Si bien se ha entendido que el SERNAC mantiene esta facultad (Soto, 2019: 230), lo cierto es que actualmente se encuentra reducida a un mínimo consistente en recibir los reclamos de los consumidores, trasladarlos a los proveedores, y comunicar a los consumidores las respuestas. Se ha dicho incluso que el SERNAC solo actúa como “buzón” (Morales y Walker, 2020: 4).

Derogación de la norma sobre arbitraje en los contratos de adhesión

Por otro lado, la Ley N°21.081 de 2018 derogó el inciso segundo del artículo 16 de la Ley del Consumidor que establecía:

Si en estos contratos se designa árbitro, el consumidor podrá recusarlo sin necesidad de expresar causa y solicitar que se nombre otro por el juez letrado competente. Si se hubiese designado más de un árbitro, para actuar uno en subsidio de otro, podrá ejercer este derecho respecto de todos o parcialmente respecto de algunos. Todo ello de conformidad a las reglas del Código Orgánico de Tribunales.

En todo contrato de adhesión en que se designe un árbitro, será obligatorio incluir una cláusula que informe al consumidor de su derecho a recusarlo, conforme a lo establecido en el inciso anterior. Lo que se entiende sin perjuicio del derecho que tiene el consumidor de recurrir siempre ante el tribunal competente.

21 El proyecto originalmente aprobado por el Congreso sufrió diversas modificaciones luego de su paso por el Tribunal Constitucional en el control preventivo de constitucionalidad y por la Contraloría en el trámite de toma de razón. Tribunal Constitucional, sentencia de 18 de enero de 2018, causa N°4012-17-CPR Requerimiento.

Esta norma tampoco estuvo exenta de críticas. En particular, se cuestionaba que “era necesario recurrir al estatuto sobre arbitraje interno (Jequier, 2015: 199-223), que contempla el Código Orgánico de Tribunales y las escasas normas contempladas en el Código de Procedimiento Civil concebidas para conflictos surgidos en el derecho común, en las que no existen asimetrías, ni partes débiles que deban ser protegidas por el legislador” (Barrientos, Bozzo y Jequier, 2023: 8).

En cualquier caso, al eliminarse, quedó abierta la interrogante de si, en definitiva, ello supone que los contratos de adhesión no debieran siquiera incorporar la posibilidad de someter un eventual conflicto a arbitraje.

Así, luego de esta reforma, la regulación del arbitraje quedó acotada al Título V de la Ley del Consumidor, y al Decreto N° 84 que, como vimos, tienen nula adhesión. Ello ha dado pie a la afirmación de que “el arbitraje en materia de consumo es uno de aquellos ámbitos del ordenamiento jurídico nacional que el legislador ha mantenido en un completo abandono, pese a su relevancia y desarrollo en el derecho comparado” (Jequier, 2023: 228).

Lo anterior contrasta con el desarrollo de MASC para la protección del interés colectivo de los consumidores. En efecto, incluso sin regulación expresa, durante varios años el SERNAC llevó adelante una serie de mediaciones colectivas. Posteriormente, con la dictación de la Ley N°21.081, las mediaciones colectivas fueron reemplazados por el “Procedimiento Voluntario para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores”²² (PVC). Si bien los PVC no constituyen propiamente una mediación (Morales y Walker, 2020: 3), tal como se ha destacado, han sido útiles en la resolución de conflictos de consumo masivo, de manera expedita, pasando incluso a ser preferidos por el SERNAC versus la interposición de acciones colectivas y un alto número de proveedores hayan decidido someterse a él voluntariamente.²³ Según

22 Ley del Consumidor, Título IV, Párrafo 4°, artículos 54 H a 54 S.

23 Martabit, María José y Eduardo Reveco. “A un año de la Ley de Fortalecimiento del Sernac: más acuerdos y menos litigios”. *El Mercurio Legal*, 2 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2019/10/02/907794/A-un-ano-de-la-Ley-de-Fortalecimiento-del-Sernac-mas-acuerdos-y-menos-litigios.aspx>. Véase también Carey. “Menos acciones colectivas y más compliance: los efectos de las mayores facultades normativas del Sernac”. *Diario Financiero*, 1 de Marzo de 2024.

las cifras del SERNAC, se han iniciado 103 PVC y en un alto porcentaje (cercano al 90%) los proveedores han decidido someterse a dicho procedimiento.²⁴ Además, 18 proveedores han solicitado la apertura de un PVC para poner término a conflictos derivados de potenciales infracciones a la Ley del Consumidor.²⁵

Otras modificaciones a la Ley del Consumidor

Por último, para completar la revisión de las modificaciones a la Ley del Consumidor en la materia que nos ocupa, cabe indicar que la Ley N°21.081 de 2018 incorporó a esta Ley dos normas.

En primer lugar, agregó un nuevo literal h) en el artículo 8° relativo a las actividades que pueden realizar las asociaciones de consumidores: “h) Realizar, a solicitud de un consumidor, mediaciones individuales”. Nada se dispuso respecto de la oportunidad, la forma o las condiciones en las que se podrían llevar adelante estas mediaciones. Tampoco hay registros del ejercicio de esta facultad por parte de las asociaciones de consumidores. En los sitios web de tres de las asociaciones de consumidores más activas en la escena del derecho del consumo nacional no se contiene ninguna referencia al respecto.²⁶ A pesar de ello, el Proyecto de Ley “SERNAC Te Protege” mantiene la disposición y se limita a complementarla indicando que la mediación debe hacerse “en los términos de los artículos 55 y siguientes”. Volveremos sobre este punto más adelante.

La Ley 21.081 también agregó un nuevo literal n) en el artículo 58 relativo a las facultades del SERNAC: “n) Celebrar convenios con municipalidades para que éstas coordinen y gestionen las audiencias de conciliación obligatorias respecto de los casos de denuncias presentadas en defensa del interés individual.”. Pues bien, como se lee, se trata de conciliaciones que podrían darse en contexto de un juicio y no de un medio que permita evitarlo.

24 Según la información disponible en el sitio web del SERNAC. Disponible en: <https://www.sernac.cl/portal/609/w3-propertyvalue-63399.html>. Consultada el 15 de mayo de 2025.

25 SERNAC, Ord. N°5773 de 24 de julio de 2024, en respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública AH009T0004139.

26 Véanse el sitio web de AGRECU: <https://agrecu.cl/>; CONADECUS: <https://www.conadecus.cl/>; y ODECU: <https://www.odecu.cl/>, todos consultados el 20 de mayo de 2025.

En suma, estas modificaciones solo confirman lo que hemos venido exponiendo en el sentido de que los MASC han sido una preocupación del legislador, pero que los ha abordado de una manera aislada, inorgánica e insuficiente. En palabras de Jequier (2020), en lo que respecta al arbitraje de consumo no financiero en Chile, el sistema es “inoperante”.

El Proyecto de Ley “SERNAC Te Protege”

En el mensaje del ejecutivo con el que se inicia la tramitación del “Proyecto de Ley para mejorar la protección de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de sus intereses individuales fortaleciendo al Servicio Nacional del Consumidor, y establece otras modificaciones que indica”,²⁷ también denominado “SERNAC Te Protege” (Proyecto), se reconoce que los conflictos individuales de consumo han quedado al margen de las distintas reformas a la Ley del Consumidor, y que en estos existe una brecha que se debe resolver.

Luego, dentro de los fundamentos del Proyecto se indica que “se introducen modificaciones que generan los incentivos adecuados para que los conflictos cotidianos de consumo que afectan el interés individual y que hoy quedan sin respuesta, se resuelvan eficaz y eficiente-mente”. El Proyecto propone un procedimiento administrativo sancionatorio que se tramitará ante el mismo SERNAC. Además, luego de una de indicaciones introducidas por el Ejecutivo,²⁸ elimina la posibilidad de someter los conflictos individuales de consumo a arbitraje o conciliación y modifica por completo el Título V de la Ley del Consumidor, eliminando la regulación del sello SERNAC y estableciendo un sistema de mediaciones individuales, las cuales serán realizadas por las asociaciones de consumidores que se encuentren autorizadas para ello y las

27 Mensaje N°159-371, de 4 de septiembre de 2023. Boletín N°16.271-03. A la fecha de cierre de este artículo, el Proyecto se encuentra en primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados.

28 “Formula indicaciones al Proyecto de Ley para mejorar la protección de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de sus intereses individuales fortaleciendo al Servicio Nacional del Consumidor, y establece otras modificaciones que indica (Boletín N° 16271-03)”, 29 de noviembre de 2024, N°265-372.

personas jurídicas que tengan como giro exclusivo la prestación de servicios de mediación y resolución de conflictos.

Nuevas atribuciones del SERNAC en la resolución de conflictos individuales de consumo

El Proyecto pretende, en lo que aquí interesa, entregar al SERNAC facultades de gestión de reclamos y sancionatorias. En particular:

1°. En el Título IV, se propone la incorporación de un nuevo Párrafo 2°, titulado “Del procedimiento de gestión de reclamos ante el Servicio Nacional del Consumidor” (nuevos artículos 50 G a 50 G-4 de la Ley del Consumidor), en el que se regula un procedimiento de gestión de reclamos ante el SERNAC. En virtud de este procedimiento, ante la presentación de un reclamo por parte de un consumidor, el proveedor deberá entregar una propuesta de solución, sin que ello importe un reconocimiento de responsabilidad. En caso de que el consumidor acepte la propuesta de solución entregada por el proveedor, ésta tendrá el carácter de transacción extrajudicial y extinguirá su acción. En caso de que el consumidor no acepte dicha propuesta o que el proveedor no dé respuesta al reclamo, el consumidor tendrá un plazo de 15 días para formular una denuncia, la cual dará inicio al procedimiento sancionatorio.

2°. En el mismo Título IV, se propone la incorporación de un nuevo Párrafo 3°, titulado “Del procedimiento sancionatorio instruido por el Servicio Nacional del Consumidor” (nuevos artículos 50 G-5 a 50 G-30 de la Ley del Consumidor), que regulará el procedimiento a través del cual el SERNAC podrá aplicar sanciones y otras medidas respecto de los proveedores que sean objeto de una denuncia.

La entrega al SERNAC de la facultad de sancionar, manteniendo la facultad de representar los intereses de los consumidores, ha sido objeto de numerosas críticas, pero su análisis escapa del alcance de este estudio. En lo que aquí interesa, cabe indicar que el Proyecto propone que, durante la tramitación del procedimiento sancionatorio, las partes puedan llegar a acuerdo. En caso de que este acuerdo se produzca antes del vencimiento del plazo para presentar descargos, el

proveedor accederá a una rebaja de la multa de un 80%. Si el acuerdo se da luego de transcurrido dicho plazo, pero antes de que se dicte resolución de término, la rebaja será del 50% (nuevo artículo 50 G-11 de la Ley del Consumidor).

Al igual que en las otras modificaciones revisadas, en el Proyecto no se regula la forma en la que debieran llevarse adelante las conversaciones que puedan dar lugar a estos acuerdos. En definitiva, si bien se fijan plazos y se incorporan incentivos para que los proveedores alcancen acuerdos con los consumidores, en al menos en estos dos nuevos procedimientos, no se contienen las reglas necesarias mínimas para instituir los MASC.

Eliminación del arbitraje y conciliación como MASC para conflictos individuales, derogación del Sistema de Solución de Controversias del sello SERNAC e instauración de un sistema de mediación individual

En un principio, en materia de MASC, el Proyecto únicamente pretendía fortalecer el rol de las asociaciones de consumidores en materia de mediación. Sin embargo, luego de que el Ejecutivo formulase indicaciones al Proyecto, éste pretende: (i) eliminar la posibilidad de que los conflictos individuales de consumo sean sometidos a arbitraje o conciliación; (ii) eliminar la regulación del sello SERNAC y, con ello, el Sistema de Solución de Controversias; y, (iii) establecer un sistema de mediación individual, las que podrán ser realizadas por asociaciones de consumidores o centros de mediación. Veamos:

1°. El Proyecto busca eliminar la letra g) del inciso segundo del artículo 3° de la Ley del Consumidor, e incorpora una nueva letra g) al inciso primero del mismo artículo 3°, estableciendo como derecho de todos los consumidores –no únicamente de los consumidores financieros– el:

[a]cudir siempre ante el organismo competente conforme a las disposiciones establecidas en esta ley. Toda estipulación en contrario constituye una infracción y se tendrá por no escrita.

El proveedor informará al consumidor de este derecho al celebrar el contrato y en el momento de surgir cualquier controversia, queja o reclamación. Lo anterior, deberá indicarse de forma clara, comprensible y fácilmente accesible que permita al consumidor, de manera efectiva, el ejercicio de su derecho a elección.

Se trata de una norma bastante similar a la de la letra g) del inciso segundo del artículo 3° de la Ley del Consumidor –incorporado por la Ley N°21.398 y que se elimina en el Proyecto– pero que no contempla la facultad de las partes de someter a mediación, conciliación o arbitraje el conflicto ni la facultad del proveedor de adscribir y ofrecer libremente el Sistema de Solución de Controversias regulado para la obtención del sello SERNAC.

Con estas modificaciones, se elimina la posibilidad de que los conflictos individuales de consumo se sometan a conciliación o arbitraje. Entendemos que ello se debe a que, bajo la regulación propuesta, estos conflictos serán resueltos en el marco de los procedimientos de gestión de reclamos y sancionatorio descritos *supra*. Sin embargo, llama la atención que, a tan solo tres años de la incorporación de estos MASC para conflictos individuales de consumo, y a solo dos años de la dictación del Decreto N°84, se busque su eliminación de la Ley del Consumidor.

2° El Proyecto elimina la regulación del sello SERNAC, y con ello el Sistema de Solución de Controversias que a propósito de él se establecía, modificando por completo el Título V de la Ley del Consumidor, el cual pasaría a regular el sistema de mediación para conflictos individuales de consumo.

3°. La mediación puede ser realizada por aquellas asociaciones de consumidores que cuenten con autorización para tales efectos y las personas jurídicas que tengan como giro exclusivo la prestación de servicios de mediación y resolución de conflictos, las que se denominarán centros de mediación.

4°. La mediación se define como “el sistema de resolución de conflictos extrajudiciales por medio del cual una persona imparcial, sin poder decisorio, denominada mediadora, con conocimiento cierto del conflicto, actúa como amigable componedor entre un consumidor y un proveedor, procurando generar consenso y acuerdo sobre la óptima solución del conflicto de consumo”.

5°. Se establece que la mediación se regirá por los principios de voluntariedad, gratuidad para el consumidor, imparcialidad, buena fe, publicidad, celeridad y economía procesal, desformalización, e indemnidad del consumidor. Además, se establece expresamente que para la tramitación de la mediación se podrán utilizar sistemas de inteligencia artificial “como herramienta de apoyo al sistema de resolución de conflictos” (artículo 55 B).

6°. La mediación sólo iniciará previa solicitud escrita del consumidor ante una asociación de consumidores o un centro de mediación registrado, siempre que el consentimiento otorgado para tales efectos sea libre, informado y específico. Formulada la solicitud por el consumidor, el proveedor se encontrará obligado a participar del proceso de mediación (artículo 55 C). Los costos asociados a la mediación serán de cargo del proveedor (artículo 56 B letra g).

7°. Las sesiones de mediación podrán ser por vía remota o videoconferencia (artículo 56 L), y el acta en la que conste el acuerdo que se alcance en el proceso tendrá el mérito de una sentencia firme o ejecutoriada (artículo 56 M). El proceso tendrá una duración máxima de 60 días (artículo 56 M). En todo lo demás, el proceso será regulado por un reglamento que al efecto dictará el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

8°. Para ser incorporadas al registro de instituciones que podrán realizar mediaciones, las asociaciones de consumidores y los centros de mediación deberán contar con un reglamento interno, el que deberá contener las siguientes materias: (i) la función de administrar mediaciones; (ii) una nómina de mediadores de a lo menos cinco personas; (iii) los requisitos que deberán cumplir quienes se desempeñen como

mediadores; (iv) una descripción del proceso de tramitación de solicitudes de mediación; (v) un código de ética de los mediadores; (vi) las atribuciones, composición y funciones de los órganos de administración; (vii) el arancel, incluyendo los honorarios del mediador y la tasa administrativa aplicable; y, (viii) un mecanismo para la selección aleatoria del mediador (artículo 56 B). Además, se establece la responsabilidad civil de las asociaciones de consumidores y centros de mediación en caso de causar daños a las partes que participen del proceso (artículo 53 C), las sanciones que se les pueden imponer, las que van desde la amonestación hasta la cancelación de su inscripción (artículo 56 E), y causales de inhabilidad para realizar mediaciones (artículos 56 F y 56 H).

9°. Finalmente, se establecen los requisitos que deberán cumplir las personas que se desempeñen como mediadoras (artículo 56 J): (i) poseer título profesional de una carrera de duración de a lo menos ocho semestres de duración, otorgado por un establecimiento de educación superior reconocido por el Estado, o título validado en Chile; (ii) contar con experiencia profesional acreditable no inferior a cinco años; (iii) contar con conocimientos acreditables, capacitaciones o postítulos sobre procedimientos de mediación o en materia de protección al consumidor; (iv) no tener relaciones de dependencia o subordinación o prestar servicios directamente a algún proveedor; y, (v) no haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva. Además, se establece un régimen de inhabilidades (artículo 56 K).

Como se lee, la regulación de este sistema de mediación es más profusa y detallada que la existente hasta la fecha, ya que recoge y se hace cargo de varios de los cuestionamientos levantados. En efecto, entre otros, otorga garantías tanto al consumidor como al proveedor respecto de la idoneidad de quienes intervendrán en el proceso. Sin embargo, persisten las dudas acerca de cuál será su recepción entre consumidores y proveedores, por las siguientes razones:

1°. Como señalan Corvalán y Fernández (2024: 30), habitualmente la primera gestión que realizan los consumidores ante una potencial afectación de sus intereses individuales es recurrir ante el SERNAC a

través de la presentación de un reclamo. De acuerdo con la regulación propuesta, la mediación no podrá recaer, entre otros sobre asuntos “que han sido previamente sometidos al conocimiento del Servicio o de un juez competente por el consumidor o por alguna asociación de consumidores”. Así, en todos aquellos casos en que los consumidores presenten un reclamo ante el SERNAC, no podrá haber mediación.

2°. El procedimiento de gestión de reclamos ante el SERNAC (que el Proyecto pretende incorporar a través de los nuevos artículos 50 G a 50 G-4) contempla incentivos para que las partes logren un acuerdo antes del inicio de un procedimiento sancionatorio. En efecto, puesto el reclamo en conocimiento del proveedor, éste tendrá un plazo de 10 días hábiles para entregar una respuesta al reclamo y proponer alternativas de solución, y en caso de que éstas sean aceptadas por el consumidor, se suscribirá un acuerdo que tendrá el carácter de transacción extrajudicial y extinguirá la acción del consumidor para perseguir la responsabilidad del proveedor.

3°. El tiempo de tramitación de la mediación podrá ser de hasta 60 días, plazo que es muy superior a aquél contemplado para la tramitación del procedimiento de gestión de reclamos, por lo que probablemente será considerada por los propios consumidores como una instancia engorrosa.

Así, de aprobarse el Proyecto en sus términos actuales, es probable que, en su gran mayoría, los conflictos individuales de consumo sean resueltos ante el SERNAC, y que el sistema de mediación individual ante las asociaciones de consumidores y centros de mediación tenga una aplicación limitada.

Conclusiones

El legislador chileno parece no desconocer que, ante la sobrecarga a la que se enfrenta la justicia tradicional y las particularidades de los conflictos individuales de consumo, los medios alternativos pueden ser una buena opción para la resolución de estas controversias. Ello explicaría porqué los ha introducido en la Ley del Consumidor y por qué ha ampliado su ámbito de aplicación.

Sin embargo, este reconocimiento ha sido tímido y, en la práctica, ante la ausencia de una regulación sólida y consistente no han tenido ningún efecto. Los proveedores prefieren reforzar sus sistemas de atención a clientes y/o adherir a sistemas sectoriales propios a las industrias en las que se desarrollan.

En contraste, podría decirse que los Procedimientos Voluntarios Colectivos han tenido un éxito rotundo, si se considera, entre otros factores, la cantidad de procedimientos abiertos desde que se introdujeron a la Ley del Consumidor y el porcentaje de aceptación de los proveedores a participar.

Ahora bien, prácticamente al cierre de este artículo, el ejecutivo presentó una serie de indicaciones al Proyecto, que parecen hacer eco de muchas de las críticas aquí vertidas.

Por de pronto, se elimina el sello SERNAC (al que ninguna empresa adscribió en más de 13 años) y con ello, se elimina el sistema de solución de controversias regulado en el mismo Título V de la Ley del Consumidor (“V. Del Sello SERNAC, del Servicio de Atención al Cliente y del Sistema de Solución de Controversias”). Por otro lado, ese mismo Título V se reemplaza por uno denominado “de las mediaciones individuales”, con una regulación que se acerca bastante a la regulación europea al incluir, entre otros, “instituciones registradas” y “centros de mediación”.

La discusión de este Proyecto es incipiente por lo que es muy prematuro anticipar si, finalmente, se convertirá en Ley y, si ello ocurre, en qué términos. No obstante, desde ya es posible observar algunos reparos. Es de esperar que, durante su tramitación, se evalúen con detención todos sus pros y contras para que, de prosperar, el sistema realmente presente todas las ventajas que destaca la doctrina.

Referencias

- AGUIRREZABAL, Maite (2014). *Defensa de los consumidores y acceso a la justicia. Un análisis del procedimiento colectivo en la legislación chilena*. Santiago: Legal Publishing Chile.
- AGUIRREZABAL, Maite (2018). “Análisis crítico del procedimiento voluntario introducido en la ley chilena de protección de consumidores y usuarios como mecanismo alternativo de solución de conflictos colectivos”. *Revista de Derecho (UCUDAL)*, 2da época. 14 (18): 45-71. DOI: <https://doi.org/10.22235/rd.v18i2.1613>.
- AGUIRREZABAL, Maite (2020). “Arbitraje y Sernac Financiero: Análisis y una propuesta de mejora”. En E. Jequier (director), *Arbitraje de consumo. Revisión crítica del sistema chileno desde una perspectiva comparada*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 315-345
- ARANCIBIA, Luis y Cristian Rojas (2024). “La gestión de controversias por medios electrónicos en la Ley 19.496: Antecedentes, conceptualización y propuestas de diseño para un mecanismo ODR de consumo para Chile”. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 13. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2024.66677>.
- BARONA, Silvia (2021). “Claves vertebradoras del modelo de justicia en el siglo XXI”. *Revista Bolivariana de Derecho*, 32: 14-45. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8055213.pdf>.
- BARRIENTOS, Francisca, Sebastián Bozzo y Eduardo Jequier (2023). “Nuevas tecnologías para acceder a la justicia del consumidor: Diagnóstico de la situación fragmentada en Chile y una propuesta a la luz de la plataforma europea online de resolución de conflictos”. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 12. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2023.69963>.

- BOZZO, Sebastián (2023). Mediación y arbitraje de consumo en Chile: hacían un modelo de aseguramiento de la calidad”. En F. Barrientos y C. Santelices (directores), *Estudios de Derecho del Consumidor V, XI Jornadas Nacional de Derecho de Consumo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 571-584.
- CATALÁN, María José (2018). “El derecho fundamental de acceso a la justicia de los consumidores”. *Estudios de Deusto*, 66 (2): 323-346. DOI: [http://dx.doi.org/10.18543/ed-66\(2\)-2018pp323-346](http://dx.doi.org/10.18543/ed-66(2)-2018pp323-346).
- CATALÁN, María José (2020). “El arbitraje de consumo en España: un caso de éxito”. En E. Jequier (director), *Arbitraje de consumo. Revisión crítica del sistema chileno desde una perspectiva comparada*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 23-52.
- CORNEJO, Pablo (2021). “El arbitraje en materia de consumo: situación actual y nuevos desafíos”. En I. De la Maza y J. I. Contardo (directores), *Estudios de derecho del consumidor II. VII Jornadas de Derecho del Consumo*. Santiago: Rubicón Editores, 273-288.
- CORVALÁN, José Luis e Isidora Fernández (2024). “Mecanismos alternativos de resolución de controversias en Chile: Análisis del impacto y eficacia”. *Revista de Actualidad Mercantil*, 8: 29-40. Disponible en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/28768>.
- DEL Águila, Jesús (2022). *Solución extrajudicial de conflictos en materia de consumo*. Tesis Doctoral, Universidad de Almería, España.
- GUERRERO, José Luis (2005). “Acciones de interés individual en protección al consumidor en la Ley N°19.496 y la incorporación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXVI: 165-185.
- JEQUIER, Eduardo (2020). “Análisis crítico de consumo no financiero en Chile (y las extravagancias de un sistema inoperante”. E. Jequier (director), *Arbitraje de consumo. Revisión crítica del sistema chileno desde una perspectiva comparada*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 347-377.

- JEQUIER, Eduardo (2023). “Radiografía del arbitraje como mecanismo alternativo de solución de los conflictos de consumo en Chile”. *Revista de Derecho (Valdivia)*, XXXVI, 227-262. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502023000100227>.
- LABRA, Ignacio (2023). “Aplicación de la Ley N°19.496 a mecanismos alternativos de solución de conflictos”. En F. Barrientos y C. Sante-lices (directores), *Estudios de Derecho del Consumidor V, XI Jornadas Nacional de Derecho de Consumo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 273-289.
- MARUGÁN, Elvira (2019). “Mediación de consumo: una perspectiva española y europea”. *Anuario de la Facultad de Derecho*. Universidad de Extremadura, 35: 123-165.
- MORALES, María Elisa y Nathalie Walker (2020). “Resolución alternativa de conflictos ante el Servicio Nacional del Consumidor”. *Revista Universitas*, 69. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.racs>.
- SOTO, Pablo (2019). “La potestad del SERNAC para recibir reclamos y promover acuerdos individuales luego de ser eliminada por el Tribunal Constitucional”. *Revista de Derecho*, 245: 201-234. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-591X2019000100201>.
- SUQUET, Josep (2014). “Mediación de consumo y tecnologías”. *Democracia Digital e Governo Eletrônico*, 10: 265-284.

Sobre los autores

STELLA MUÑOZ SCHIATTINO es abogada y licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Es Máster en Derecho de los Negocios por la Universidad de París X – Nanterre y Máster en Derecho de los Negocios por la Universidad Adolfo Ibáñez. Es abogada socia en el estudio jurídico FerradaNehme. Correo electrónico: smunoz@fn.cl.
 <https://orcid.org/0009-0000-8827-090X>.

MARIO GARFIAS GONZÁLEZ es abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Diego Portales. Es Magíster en Derecho Civil Patrimonial por la misma casa de estudios. Es

abogado asociado senior en el estudio jurídico FerradaNehme.

Correo electrónico: mgarfias@fn.cl.

 <https://orcid.org/0009-0004-8609-3953>.

MARCELA RODRÍGUEZ MONTECINOS es abogada y licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es consejera en el estudio jurídico FerradaNehme. Correo electrónico: mrodriguez@fn.cl.

 <https://orcid.org/0009-0001-6337-4531>.