



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Privado.

ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE LA APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA LEY N°
19.496 QUE PROTEGE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR Y SUS PRINCIPALES
REFORMAS ENTRE LOS AÑOS 1997 Y 2017.

Memoria de título para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

AUTORA:
FRANCISCA IGNACIA LOBOS CHÁVEZ

PROFESOR GUÍA:
NICOLÁS ROJAS COVARRUBIAS

Santiago, Chile

2019

A mi familia en general, a mis padres en particular.

A mis amigos en general,

A Isabella, Santiago y Karina en particular.

A Javiera y sus ideas particulares.

A Daniel, en general y en particular.

Contenido

Resumen	5
Introducción.....	7
I. Marco teórico y metodología.....	11
1.1. Determinación de periodos legislativos relevantes	13
1.1.1. Ley N° 19.496, que Protege los Derechos de los Consumidores (1997).....	15
1.1.2. Ley N° 19.955, que modifica la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (2004).....	17
1.1.3. Ley N° 20.555, que modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor (2011)	19
1.2. Determinación de la jerarquía de los tribunales cuya jurisprudencia sería analizada 21	
1.2.1. Acciones y procedimientos otorgados a la protección del consumidor.....	21
1.2.2. Procedimiento ante JPL y tribunales ordinarios	23
1.2.3. Procedimiento ante las Cortes de Apelaciones.....	24
1.2.4. Procedimiento ante la Corte Suprema	25
1.3. Exclusión de la primera instancia en la base de datos: Problemas derivados de la jurisprudencia de los JPL.....	25
1.4. Fijación de los Tribunales relevantes para la investigación	27
1.5. Utilización de buscadores.....	27
1.6. Determinación de las sentencias a ser analizadas.....	30
1.7. Criterios analizados en cada una de las sentencias.....	31
II. Estudio empírico de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia en Chile	35
2.1. Evolución de la judicialización en los TSJ de causas referidas al DDC	35
2.2. Aplicación de las normas a través del tiempo.....	41
2.3. Tendencia en las revocaciones y confirmaciones por año	46
2.4. En términos generales, ¿cómo se perfilan las tendencias de las Cortes respecto de la figura del consumidor?	48
2.5. Revocaciones y confirmaciones respecto a la figura del consumidor.....	52
2.6. Pronunciamientos de los TSJ según mercado	53
2.7. Desempeño de SERNAC en las sentencias a favor del consumidor.....	55
III. Conclusiones.....	59

3.1. Jurisdicción tardía: la relevancia de los tiempos a la hora de medir la influencia de las leyes.	59
3.2. Aumento progresivo de los juicios en TSJ: ¿fracaso de la intención preventiva de la LDC y sus reformas o consecuencia natural de la protección al consumidor?	60
3.2.1. Judicialización del LDC: problemas de competencia.....	63
3.2.2. Limitada participación de los TSJ impide una uniformización de la jurisprudencia.	65
3.3. Influencias externas: jurisprudencia y contexto histórico.	66
3.4. Regulación sectorial: ¿es necesaria la doble regulación de ciertos mercados?	67
4. Comentarios Finales.	71
Bibliografía:.....	75
Anexos.....	85

Resumen

En el último tiempo, se han incorporado y modificado distintas legislaciones destinadas a regular y circundar los nuevos flancos que el mundo moderno ha traído al Derecho del Consumo (“**DDC**”). La relevancia de dicha disciplina dice relación con que la mayoría de los contratos que una persona firma durante su vida se encuentran amparados en este ámbito del derecho, por lo que gran parte de los conflictos contractuales entre dos particulares también habrán de darse en esta sede.

La presente investigación tuvo como finalidad determinar cuáles han sido los principales lineamientos y tendencias de las I. Cortes de Apelaciones (“**Corte de Apelaciones**”) y la Excm. Corte Suprema (“**Corte Suprema**”) de nuestro país en materia del DDC, a la luz del impacto de la LDC y sus reformas más importantes. Para ello, se consideró una muestra de las sentencias pronunciadas por los Tribunales Superiores de Justicia (“**TSJ**”) desde 1997, fecha de promulgación de la LDC original hasta el año 2017 con el objetivo de determinar cuál fue, en términos empíricos, el comportamiento de la jurisprudencia en relación con la LDC y sus diversas modificaciones durante sus primeros veinte años de aplicación (1997-2017)¹.

A partir de dicha base de datos, se hicieron análisis de 7 aspectos de la base de datos, a saber: (i) la evolución de la judicialización en los TSJ de las causas referidas al DDC; (ii) el análisis de la aplicación de la LDC y sus principales modificaciones a través del tiempo; (iii) la tendencia de las revocaciones y confirmaciones de los TSJ por año; (iv) la posición

¹ Para definir el número de sentencias a analizar, se hizo un primer cálculo relativo a la cantidad de sentencias totales que hicieron mención directa a la aplicación de la Ley N° 19.496, la Ley N° 19.955 y la Ley N° 20.555. A partir de ese resultado, se hizo un primer filtro relativo a solo aquellas sentencias que hayan sido pronunciadas por TSJ. De ese total, se hizo una exploración de sentencias relevantes mediante una metodología que consideraba tres etapas diferentes: Primero, se hizo una búsqueda con menciones expresas a cada ley examinada, según su periodo de vigencia predominante. Así la Ley N° 19.496 en su redacción original fue examinada entre los años 1997 y 2004; la Ley N° 19.955 fue inspeccionada desde el 2004, año en que fue promulgada, hasta el año 2010 y la Ley N° 20.555, analizada desde su promulgación, en febrero del 2011, hasta el año 2017. Posteriormente, y para evitar la omisión de sentencias que hayan aplicado un artículo adicionado por una reforma a la LDC, se pesquisaron de manera independiente los principales artículos incorporados por la Ley N° 19.955 y N° 20.555 a la LDC. Para terminar, y en pos de la rigurosidad del ejercicio, se examinaron las principales modificaciones que las leyes recién mencionadas hicieron a la LDC, en cuanto a redacción de preceptos ya existentes, sin nuevas incorporaciones de artículos. Este ejercicio dio como resultado una base de datos que contiene 655 sentencias o, en términos estadísticos, observaciones. Por motivos metodológicos que serán expuestos oportunamente y que se encuentran relacionados con la integridad de la información expuesta, se utilizó la base de datos del buscador Vlex.

predominante de las cortes respecto a la figura del consumidor; (v) las tendencias de las revocaciones y confirmaciones respecto a la figura del consumidor; (vi) los pronunciamientos de los TSJ según mercado; (vii) El desempeño del SERNAC en las sentencias a favor del consumidor.

Introducción

“Por completo y perfecto que se suponga un cuerpo de legislación, la mudanza de las costumbres, el progreso mismo de la civilización, las vicisitudes políticas, la inmigración de ideas nuevas, precursoras de nuevas instituciones, los descubrimientos científicos y sus aplicaciones a las artes y a la vida práctica, los abusos que introduce la mala fe, fecunda en arbitrios para eludir las precauciones legales, provocan sin cesar providencias que se acumulan a las anteriores, interpretándolas, adicionándolas, modificándolas, derogándolas, hasta que por fin se hace necesario refundir esta masa confusa de elementos diversos, incoherentes y contradictorios, dándoles consistencia y armonía y poniéndoles en relación con las formas vivientes del orden social”.

Andrés Bello

El día 21 de agosto de 1991 fue enviada mediante Mensaje de S.E. el Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azócar, la Ley N° 19.496 que Protege los Derechos de los Consumidores (En adelante, “**LDC**”)². Este proyecto incorporaba las primeras ideas encaminadas a la protección de dicho grupo de interés, mediante diversos mecanismos orientados a la mantención de canales expeditos de comunicación e información entre los principales actores económicos del país y los consumidores.

Su principal relevancia estaba dada por la introducción de un nuevo concepto extraño a la fecha: la idea de consumidor.

² Dicha abreviatura será utilizada tanto para Ley N° 19.496 que Protege los Derechos de los Consumidores en su redacción original como para sus versiones con las incorporaciones que originaron la Ley N° 19.955 y la Ley N° 20.555, según será explicado 1.6. de este trabajo, “Determinación de sentencias a ser analizadas”.

Los consumidores, en términos generales, son todos aquellos que se encuentran en una posición de debilidad estructural³ en el mercado, que exige que sean objeto de protección legal⁴. La condición de consumidor *“no constituye una cualidad intrínseca de una determinada categoría de sujetos, sino más bien una función económica que se desarrolla en el mercado y que es ejercida por aquella persona que interviene en distintos tipos de relaciones de consumo o negocios con la finalidad específica de dar satisfacción a sus necesidades personales, particulares o familiares”*⁵.

En el último tiempo, se han incorporado y modificado distintas legislaciones destinadas a regular y circundar los nuevos flancos que el mundo moderno ha traído al Derecho del Consumo (“**DDC**”). La relevancia de dicha disciplina dice relación con que la mayoría de los contratos que una persona firma durante su vida se encuentran amparados en este ámbito del derecho, por lo que gran parte de los conflictos contractuales entre dos particulares también habrán de darse en esta sede.

La presente investigación tiene como finalidad determinar cuáles han sido los principales lineamientos y tendencias de las I. Cortes de Apelaciones (“**Corte de Apelaciones**”) y la Excma. Corte Suprema (“**Corte Suprema**”) de nuestro país en materia del DDC, a la luz del impacto de la LDC y sus reformas más importantes. Para ello, se consideró una muestra⁶ de las sentencias pronunciadas por los Tribunales Superiores de Justicia (“**TSJ**”) desde 1997, fecha de promulgación de la LDC original hasta el año 2017 con el objetivo de determinar cuál fue, en términos empíricos, el comportamiento de la jurisprudencia en relación con la LDC y sus diversas modificaciones durante sus primeros veinte años de aplicación (1997-2017).

³ (Lorenzetti 2004, p. 12)

⁴ *“El consumidor o usuario actual podría ser considerado negligente si se aplica un estándar contractual clásico, porque las pruebas que realiza para verificar los datos suministrados antes de contratar son muy pocas y generalmente inicuas; actúa en base a un conocimiento inductivo débil. Pero no se trata de un problema de negligencia sino de una necesidad: se si tuviera que verificar razonablemente cada acto, sería imposible vivir y los costos de transacción serían altísimos”* (Lorenzetti 2002, p. 36)

⁵ (Lorenzini 2012, p. 9)

⁶ La metodología para determinar la muestra de sentencias que fueron analizadas se explicará en el apartado I de este trabajo, “Marco teórico y metodología”.

Este trabajo se encuentra estructurado en tres partes: la primera parte establece el marco teórico que dibuja los contornos de esta investigación. En él se explicará el contenido de la LDC, sus normas y modificaciones más destacadas y los diversos procedimientos que contempla nuestro ordenamiento para esta rama del Derecho.

Adicionado a lo anterior, se expondrán los lineamientos metodológicos bajo los cuales se construyó la base de datos que funda este análisis, se presentarán los buscadores evaluados para el desarrollo de este trabajo y las razones metodológicas para ceñir la construcción de la base de datos a solo uno (Vlex); se indicará cuál fue el procedimiento para determinar las sentencias a ser analizadas y cuáles fueron los criterios considerados y evaluados en cada una de ellas.

La segunda parte expone el estudio empírico propiamente tal, centro de este trabajo. Se busca analizar cuáles han sido las principales tendencias y comportamientos de la jurisprudencia de los TSJ en el periodo que va del año 1997 a 2017 en lo que a DDC respecta.

La tercera parte presenta las conclusiones y reflexiones que se desprenden de los resultados de este análisis.

I. Marco teórico y metodología

Si nos preguntamos cuál es la situación del DDC en los tribunales de nuestro país, la respuesta es bastante simple: no lo sabemos. Podría argumentarse que las razones de dicha situación son esencialmente dos. Primero, los estudios empíricos sobre impacto regulatorio en Chile son escasos⁷. Esta situación se hace aún más dramática cuando se trata de sistematización jurisprudencial de aquellas áreas menos clásicas del derecho, como lo es el DDC. Segundo, el acceso a la jurisprudencia en el DDC en específico, entendido como insumo indispensable para realizar trabajos de este tipo, es bastante costoso por diversos motivos.

Tal como será expuesto en el apartado 2.3. de este trabajo, no existen buscadores gratuitos que provean las herramientas suficientes para el desarrollo de la mencionada labor. En términos generales, todas las fuentes oficiales de jurisprudencia de DDC en nuestro país (por ejemplo, la página del Poder Judicial) adolecen de graves falencias que impiden un acceso íntegro a la información requerida para la construcción de bases de datos jurisprudenciales. La opción restante, entonces, es recurrir a buscadores pagados que, invariablemente, exigen la suscripción de altas membresías.

La relevancia de los estudios empíricos dice relación con dos aspectos:

- (i) Detectar la existencia de sesgos jurisprudenciales: la revisión en extenso de jurisprudencia de los tribunales permite cristalizar *“los eventuales abusos y sesgos de las decisiones judiciales. Si bien, los sesgos también existían en la era ‘pre-base-de-datos’, su manifestación en la era de la información es diferente”*⁸, por cuanto su diagnóstico y corrección de los

⁷ Ver (Pizarro Wilson, 2007). La principal iniciativa de estudio empírico proyecto FONDECYT regular N° 1050881 sobre *“La eficacia del control de cláusulas abusivas en contratos por adhesión en el ordenamiento jurídico chileno”*. Ver más en (De la Maza, 2007). Otros estudios empíricos relevantes: (Duce, Riego y Marín 2008); (Baytelman y Duce 2003); (Lillo y Alcaíno 2013), etc.

⁸ *“Changes in information technology have created an abundance of easily accessible case law data, allowing aggregate patterns in decisions to be noticed faster and with greater precision. Specifically, we consider two side effects that information technology produces. (a) Denominator effect: digital search and compilation means that the number of accessible court decisions available for analysis is substantially higher. (b) Shift in the risk of abuse and bias: while bias existed also in the pre-database age, its manifestation in the information age is different”* [traducción propia] (Bar-Gill & Ben-Shazar 2012, p.9)

mismos tendería a ser más rápida y eficiente por parte de sus actores, mejorando sustancialmente el ejercicio de administrar justicia⁹.

(ii) Medir la aplicación efectiva de la ley: Al realizar este tipo de búsquedas, se logra determinar el impacto real de las legislaciones en el tiempo: *“en principio, una búsqueda podría descubrir solo un estándar general [de comportamiento judicial]. Más adelante, podemos encontrar reglas contradictorias o un estándar de segundo orden que aún no ha madurado en reglas específicas. La búsqueda es más provechosa si se permite suficiente tiempo para que las jurisdicciones converjan en una regla dominante (...) la pregunta sobre el tiempo de búsqueda también resalta la importancia de identificar tendencias temporales en la ley. Por ejemplo, sería relevante señalar que las decisiones recientes, aunque pequeñas en número, derivadas sistemáticamente de una regla de mayoría bien establecida, sugieren quizás desviaciones de las prácticas anteriores debido a factores exógenos. Tales tendencias nos permiten mirar más allá de una sola instantánea de la Ley y estimar el camino evolutivo de la doctrina”*¹⁰.

El propósito de este trabajo es mostrar cuáles fueron las tendencias mayoritarias de los TSJ de nuestro país de cara al DDC, a la luz del impacto jurisprudencial de sus reformas más importantes y a través de los procedimientos contemplados en dichas normas. Para ello, se construyó una base de datos a partir de diversas fuentes cuidadosamente seleccionadas. Su construcción constó de las siguientes etapas:

1. Determinación de los periodos legislativos relevantes
 - 1.1. Ley N° 19.496, que Protege los Derechos de los Consumidores (1997)
 - 1.2. Ley N° 19.955, que Modifica la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (2004)

⁹ (Bar-Gill & Ben-Shazar 2012, p.9)

¹⁰ (Bar-Gill & Marotta-Wurgler 2017, p.7) [traducción propia]

- 1.3. Ley N° 20.555, que Modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor (2011)
2. Determinación de la jerarquía de los tribunales cuya jurisprudencia sería analizada
 - 2.1. Análisis general de procedimientos y recursos aplicables a la protección del consumidor
 - 2.2. Problemas derivados de la jurisprudencia de los Juzgados de Policía Local
 - 2.3. Fijación de los Tribunales relevantes para la investigación
3. Elección del buscador de sentencias más idóneo
4. Fijación del número de sentencias a ser analizadas
5. Construcción de los criterios a ser analizados en las sentencias seleccionadas

El resultado de lo anterior fue una base de datos a partir de la cual se generó el análisis expuesto en el apartado tercero de esta investigación. A continuación, se expondrán las distintas etapas de la construcción de la base de datos en comento:

1.1. Determinación de periodos legislativos relevantes

En *pos* de detectar el efecto de la evolución legislativa de la LDC, se consideraron tres normativas relevantes: la LDC en su redacción original, promulgada y publicada el año 1997 (“**Ley 19.496**” o “**LDC Original**”); la Ley N° 19.955, que modifica la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de Consumidores, promulgada durante el año 2004 (“**Ley N° 19.955**”) y la Ley N° 20.555, 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 (“**Ley N° 20.555**”), promulgada durante el año 2011.

La razón para circunscribir el análisis a estas leyes dice relación con tres motivos fundamentales:

(a) Magnitud de las reformas

Existe cierto consenso sobre la relevancia de las normas escogidas en este ejercicio. El Servicio Nacional del Consumidor (“**Sernac**”), a modo ejemplar, destacó tres reformas legales dentro de los hitos más relevantes del DDC en el contexto del aniversario de los 80 años de la institución¹¹: (i) la primera reforma correspondiente a la Ley N° 19.659, que establece sanciones a procedimientos de cobranzas ilegales (1999); (ii) la promulgación de la Ley N° 19.955 (2004)¹², cuyas reformas permitían a los consumidores “*obtener soluciones masivas a través de una única gestión*”¹³; y, (iii) la Ley N° 20.555 o Ley del Sernac Financiero, “*que entrega nuevos derechos a los consumidores y obligaciones a las empresas de este mercado*”¹⁴.

En principio se consideraron esas tres reformas para ser analizadas, más la formulación original de la LDC (1997)¹⁵.

(b) Aplicación práctica en la jurisprudencia

Otro factor relevante para determinar las normativas a ser analizadas fue el número de menciones en las sentencias de los TSJ. Así, por ejemplo, la Ley N° 20.416 del año 2010

¹¹ (SERNAC 2012, p. 9)

¹² “El 14 de julio de 2004 se publicó la segunda reforma a la Ley del Consumidor que estableció el derecho a retracto o la posibilidad de arrepentirse de cierto tipo de contratos; se facilitó la formación de Asociaciones de Consumidores pues existían sólo 2 (hoy llegan a más de 80) y se estableció la posibilidad de ejercer acciones colectivas. Hasta entonces, aunque muchos consumidores sufrieran el mismo problema, estaban obligados a presentar cada uno un juicio” (SERNAC 2012, p. 9)

¹³ (SERNAC 2012, p. 9)

¹⁴ (SERNAC 2012, p. 10)

¹⁵ Cabe señalar que la LDC original tiene 15 modificaciones desde su promulgación en el año 1997 a la fecha (Ley N° 21.081 que modifica la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, Ley N° 20.776 que regula la venta y arriendo de videojuegos excesivamente violentos a menores de 18 años y exige control parental a consolas, Ley N° 20.453, relativo al procedimiento aplicable para la protección del interés colectivo o difuso de los consumidores, Ley N° 21.062 que establece nuevas obligaciones a proveedores de crédito y a empresas de cobranza extrajudicial, entre otras). Tal como ya se indicó, se consideraron solo las reformas más relevantes para analizar su desarrollo jurisprudencial.

o “Estatuto PYME”, que extendía la protección de la LDC a las empresas de menor tamaño, ha tenido una aplicación menor en los TSJ, lo cual impidió sacar conclusiones estadísticas de su impacto jurisprudencial¹⁶.

(c) Utilización de los procedimientos contemplados en la LDC para la resolución de conflictos

Como fue indicado en párrafos anteriores, una de las reformas más relevantes de la LDC fue aquella incorporada por la Ley N° 19.659 sobre cobranzas extrajudiciales. En el análisis preliminar de las sentencias que dieron lugar a esta investigación, se observó que un porcentaje importante de estos casos fue resuelto por la Corte de Apelaciones respectiva vía recurso de protección. Dicha aplicación (a través de mecanismos externos al DDC) no se encontraba en línea con los objetivos de este trabajo, por lo que fue excluida del análisis.

A continuación, se hará una breve exposición de las normativas escogidas, su objetivo y sus principales disposiciones:

1.1.1. Ley N° 19.496, que Protege los Derechos de los Consumidores (1997)

La formulación original de la LDC sienta el centro neurálgico de lo que será la protección al consumidor¹⁷ en, al menos, los primeros ocho años posteriores a su promulgación. Se trata de una norma con un carácter eminentemente preventivo, y “*centrada en los efectos civiles o patrimoniales de la relación de consumo*”¹⁸.

¹⁶ Según el análisis preliminar de jurisprudencia en el buscador Vlex, la aplicación de la Ley N° 20.416 en materias relacionadas al DDC por los TSJ ha tenido lugar en 18 sentencias desde el año 2012 a la fecha.

¹⁷ Es importante destacar que, en términos generales, la protección al consumidor data de tiempos muy anteriores a la promulgación de la LDC. A modo ejemplar, en el año 1932, se fundó en nuestro país el Comisariato General de Subsistencia y Precios, cuyo objetivo era, entre otros, “*evitar el monopolio, resolver reclamos, fijar normas de calidad*” (SERNAC 2012, p. 5). Estas normas compartían la característica de regular una diversidad de materias, dentro de las cuales se encontraba la relación con usuarios o consumidores (por ej. regulaciones sectoriales). La relevancia de la promulgación de la Ley N° 19.496 radica, entonces, en que consagra la relación de consumo como un objeto de tutela de autónoma e independiente, en oposición al tratamiento tangencial que le otorgaban el resto de las disposiciones. Más en (Fernández Fredes 1998).

¹⁸ (Fernández Fredes 1998, p. 109)

En términos generales, para que se verifique la existencia de un acto subsumible bajo la LDC, deben cumplirse dos requisitos claves: una correcta caracterización de las partes, consumidor y proveedor (requisito subjetivo) y la concurrencia de un acto cuya naturaleza sea de consumo (requisito objetivo).

Los consumidores, conforme al artículo 1º, son *aquellas personas naturales o jurídicas que, en virtud de cualquier acto jurídico oneroso, adquieran, utilicen o disfruten, como destinatarios finales, bienes o servicios*. Los proveedores, por su parte, son *personas naturales o jurídicas que habitualmente desarrollen actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución o comercialización de bienes o servicios a consumidores, por los que cobre precio o tarifa* [Énfasis añadido].

El acto de consumo o ámbito objetivo, por su parte, se encontraba remitido a aquellos que la ley comercial ha llamado “acto mixto”, es decir, un acto que sea civil para el consumidor y comercial para el proveedor (aspecto delimitado por el artículo 3º del Código de Comercio)¹⁹.

Esta normativa se caracterizaba también por ser eminentemente supletoria, respecto de las actividades reguladas por leyes especiales, rigiendo solo en aquellos asuntos no previstos por dichas normativas²⁰.

Los derechos de los consumidores se encontraban consagrados en una paleta genérica contenida en el artículo 3º, que incluía derechos propiamente tales, deberes de los consumidores y deberes de los proveedores²¹. Una de las características más relevantes de

¹⁹ Artículo 2º, inciso 1º de la LDC. - *Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley: a) Los actos jurídicos que, de conformidad a lo preceptuado en el Código de Comercio u otras disposiciones legales, tengan el carácter de mercantiles para el proveedor y civiles para el consumidor.*

²⁰ Artículo 2º, inciso 3º de la LDC. - *Las normas de esta ley no serán aplicables a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios reguladas por leyes especiales, salvo en las materias que estas últimas no prevean.*

²¹ Artículo 3º de la LDC.- *Son derechos y deberes básicos del consumidor: a) La libre elección del bien o servicio; b) El derecho a una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos, y el deber de informarse responsablemente de ellos; c) El no ser discriminado arbitrariamente por parte de proveedores de bienes y servicios; d) La seguridad en el consumo de bienes o servicios, la protección de la salud y el medio ambiente y el deber de evitar los riesgos que puedan afectarles; e) La reparación e indemnización adecuada y oportuna de todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento a lo*

estos derechos es que son irrenunciables de manera anticipada por parte del consumidor (Artículo 4°).

En términos institucionales, se le otorga competencia a los Juzgados de Policía Local (“JPL”) para conocer de las acciones que den lugar a la aplicación de la Ley, y se le otorga al Sernac la facultad de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores, siempre y cuando esta facultad no haya sido entregada a la resolución de otros organismos o instancias jurisdiccionales, salvando la posibilidad de denunciar ante ellos las posibles infracciones²².

1.1.2. Ley N° 19.955, que modifica la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (2004)

Tres años después, por Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar, se dio curso al proyecto para modificar la LDC original (Mensaje N° 178-344). En ella, se buscaba “*ampliar sustantivamente los espacios de protección de los consumidores*”²³, para lo cual proponía eliminar el acto mixto como requisito para configurar un acto encuadrado en la LDC, incorporar hipótesis para efectos de ampliar el ámbito de aplicación de la ley y la consagración de las acciones de clase. Si bien la eliminación del acto mixto no fue aprobada por el Congreso, se amplió el ámbito de aplicación de la ley en los siguientes sentidos: (i) se añadieron más hipótesis de aplicación (general²⁴ y residual) de la

dispuesto en esta ley, y el deber de accionar de acuerdo a los medios que la ley le franquea, y f) La educación para un consumo responsable, y el deber de celebrar operaciones de consumo con el comercio establecido.

²² Artículo 50 de la LDC. - *Será competente para conocer de las acciones a que dé lugar la aplicación de la presente ley el juez de policía local de la comuna en que se hubiere celebrado el contrato respectivo, o en su caso, se hubiere cometido la infracción o dado inicio a su ejecución. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de que los consumidores que consideren lesionados sus derechos puedan reclamar de ello ante el Servicio Nacional del Consumidor, quien dará 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.*

²³ (BCN 2005, p.4)

²⁴ La doctrina señaló que, no obstante el no haber derogado el requisito de carácter mixto del acto, “*el nuevo texto del citado artículo no está redactado en términos excluyentes, sino que se limita a enumerar actos y contratos a los cuales es aplicable la Ley. Así, su encabezado señala: Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley, indicando en su letra a): Los actos jurídicos que, de conformidad a lo preceptuado en el Código de Comercio u otras disposiciones legales, tengan el carácter de mercantiles para el proveedor y civiles para el consumidor*” (Momberg 2004, p. 7)

ley; (ii) se plasmó el derecho del consumidor (o “usuario”, concepto también incorporado en este cuerpo legal) de recurrir en forma individual, conforme al procedimiento que esta ley establece, ante el tribunal correspondiente a fin de ser indemnizado de todo perjuicio originado por el incumplimiento de una obligación contraída por los proveedores; (iii) se reforzó el sistema de protección al consumidor mediante la incorporación de las asociaciones de consumidores como parte troncal del sistema de tutela del DDC²⁵; y (iv) se agregó una innovadora regla a la formación del consentimiento dentro de los contratos enmarcados en el DDC (“*el silencio no constituye aceptación en los actos de consumo*”²⁶), entre otras reformas significativas.

Otro cambio importante fue la transformación de prácticamente la totalidad del párrafo cuarto sobre procedimiento judicial de las infracciones a la LDC, con motivo de la promulgación de un nuevo procedimiento relativo a las acciones colectivas o de clase. Con motivo de este tema, se insertó una clasificación de distintos tipos de intereses por cuyo título pueden ejercerse las acciones de la LDC: interés personal, colectivo y difuso²⁷. Respecto de estos últimos dos casos, se despoja de competencia a los JPL y se entrega a los tribunales ordinarios, según las reglas generales.

En términos materiales, esta es la reforma más importante que se ha hecho a la LDC, no solo por su magnitud formal, sino también por la profundidad de los cambios introducidos

²⁵ Artículo 5° de la LDC. - Se entenderá por Asociación de Consumidores la organización constituida por personas naturales o jurídicas, independientes de todo interés económico, comercial o político, cuyo objetivo sea proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, todo ello con independencia de cualquier otro interés.

²⁶ Artículo 3° de la LDC. -

²⁷ Artículo 50 de la LDC. - Las acciones que derivan de esta ley, se ejercerán frente a actos o conductas que afecten el ejercicio de cualquiera de los derechos de los consumidores. El incumplimiento de las normas contenidas en la presente ley dará lugar a las acciones destinadas a sancionar al proveedor que incurra en infracción, anular las cláusulas abusivas incorporadas en los contratos de adhesión, obtener la prestación de la obligación incumplida, hacer cesar el acto que afecte el ejercicio de los derechos de los consumidores, a obtener la debida indemnización de perjuicios o la reparación que corresponda. El ejercicio de las acciones puede realizarse a título individual o en beneficio del interés colectivo o difuso de los consumidores. de interés individual las acciones que se promueven exclusivamente en defensa de los derechos del consumidor afectado. Son de interés colectivo las acciones que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores, ligados con un proveedor por un vínculo contractual. Son de interés difuso las acciones que se promueven en defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus derechos. Para los efectos de determinar las indemnizaciones o reparaciones que procedan, de conformidad a las normas señaladas en el párrafo 2° de este Título, será necesario acreditar el daño y el vínculo contractual que liga al infractor y a los consumidores afectados.

que afectan a prácticamente todos los ámbitos sobre los cuales versaba la Ley N° 19.496 en su redacción original.

1.1.3. Ley N° 20.555, que modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor (2011)

Esta última reforma “*se origina como una medida de respuesta a los constantes reclamos de los consumidores en el área de los productos y servicios financieros*”²⁸. Así, el Mensaje de la Ley N° 20.555 indicó que “*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*”²⁹.

La motivación de esta reforma también tuvo un fuerte cariz político. El caso La Polar³⁰ dio pie a una revisión exhaustiva de los productos financieros que se estaban transando en la banca y en el retail. Esta situación, en adición a la naturaleza y concurrencia de los reclamos, determinó la necesidad de “*un marco legal adecuado que ayudara a paliar la grave asimetría de información existente entre el consumidor y el proveedor de servicios financieros*”³¹.

²⁸ (Lorenzini 2012, p. 3)

²⁹ (BCN 2011, p. 5)

³⁰ En mayo de 2011, y tras una serie de reclamos sobre cláusulas extendidas en los contratos de adhesión de la empresa de retail La Polar, SERNAC presentó una demanda colectiva en el Primer Juzgado Civil de Santiago por repactaciones unilaterales a sus clientes. Con motivo de esta situación, también se destapó una arista de falseamiento de estados de resultados de la empresa y otras prácticas irregulares en la administración de la misma. En dicho caso, se detectó que la empresa se repactó unilateralmente la deuda a un número aproximado de 500.000 clientes, durante, al menos, 6 años. Más información en: [en línea] <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/empresas/la-polar/las-claves-para-comprender-el-caso-la-polar/2011-06-24/014155.html> [Última visita: 04 de agosto de 2019]

³¹ Así, el Mensaje N° 207-358 que posteriormente dio lugar a la Ley N° 20.555 señala como idea central de su proyecto el otorgamiento de información al consumidor financiero “*en el convencimiento de que la mejor forma de proteger a los consumidores es mejorando la información a la que pueden acceder para la toma de sus decisiones de consumo, se busca que las empresas que promocionan y dan a conocer sus productos por Internet informen acerca de los precios y características esenciales de éstos, facilitando así el acceso a la información de los consumidores*” (BCN 2011, p.9)

Para aquello, se configuró una reforma normativa que puede sintetizarse en tres puntos fundamentales: “(i) mejorar la información a la que pueden acceder los consumidores para la toma de sus decisiones de consumo en asuntos financieros; (ii) la creación de una unidad financiera especializada dentro del mismo SERNAC; y, (iii) otorgamiento a un ministro de fe de las facultades necesarias para certificar los hechos relativos al cumplimiento de la normativa contenida en la LPC [Ley de Protección al Consumidor]”³².

Para tal efecto, se adicionaron “un compendio de normas en materia financiera que se incorporan a la LPC como estándares elevados para esta industria, sin ser un régimen legal alternativo”³³ en los cuales se enfatizaban los deberes de información que deben cumplir los proveedores de estos productos con el objetivo de asegurar cierto nivel de entendimiento básico por parte del consumidor sobre producto comercializado.

En conjunto con lo anterior, se consagraron una serie de requisitos para la contratación de productos financieros, además de obligaciones y prohibiciones a sus proveedores, estableciendo multas más elevadas para esta clase de incumplimientos. Así por ejemplo, los contratos escritos de productos financieros deben contener la siguiente información: (i) desglose de todos los cargos, comisiones, costos y tarifas que expliquen el valor efectivo de los servicios prestados, incluso los que no forman parte directamente del precio o que corresponden a otros productos contratados simultáneamente³⁴; (ii) las causas que pueden hacer que el proveedor dé término anticipado al contrato, el plazo en que se hará efectivo el término y el medio por el cual se comunicará al consumidor³⁵; (iii) la duración del contrato y las causas que puedan dar lugar a su término anticipado por parte del consumidor. Debe decir también con qué plazo hay que dar el aviso previo de término de contrato y si hay

³² (Rosti6n 2014, p. 423)

³³ (Lorenzini 2012, p. 4)

³⁴ Art6culo 17 B de la LDC.- Los contratos de adhesi6n de servicios crediticios, de seguros y, en general, de cualquier producto financiero, elaborados por bancos e instituciones financieras o por sociedades de apoyo a su giro, establecimientos comerciales, compa1as de seguros, cajas de compensaci6n, cooperativas de ahorro y cr6dito, y toda persona natural o jur6dica proveedora de dichos servicios o productos, deber6n especificar como m6nimo, con el objeto de promover su simplicidad y transparencia, lo siguiente: a) *Un desglose pormenorizado de todos los cargos, comisiones, costos y tarifas que expliquen el valor efectivo de los servicios prestados, incluso aquellos cargos, comisiones, costos y tarifas asociados que no forman parte directamente del precio o que corresponden a otros productos contratados simult6neamente y, en su caso, las exenciones de cobro que correspondan a promociones o incentivos por uso de los servicios y productos financieros* (6nfasis a1adido).

³⁵ Art6culo 17 B de la LDC. - b) Las causales que dar6n lugar al t6rmino anticipado del contrato por parte del prestador, el plazo razonable en que se har6 efectivo dicho t6rmino y el medio por el cual se comunicar6 al consumidor.

costo por término o pago anticipado total o parcial³⁶; (iv) en caso de que se contraten varios productos o servicios simultáneamente, el contrato deberá tener un anexo en que se identifiquen cada uno de ellos, estipulando claramente cuáles son obligatorios por ley y qué productos asociados son voluntarios. Cada uno de estos últimos debe ser aprobado expresa y separadamente por el consumidor³⁷; (v) una hoja con un resumen de sus principales cláusulas; entre otros deberes de información³⁸.

1.2. Determinación de la jerarquía de los tribunales cuya jurisprudencia sería analizada

Para determinar la jerarquía de los tribunales cuyas sentencias serían analizadas, se evaluaron dos factores fundamentales: (i) los procedimientos y acciones propias de cada tribunal o Corte, a la luz del DDC y (ii) las problemáticas asociadas a dichas competencias, según se expondrá a continuación.

1.2.1. Acciones y procedimientos otorgados a la protección del consumidor

En este apartado se precisarán los procedimientos sobre los cuales puede transitar una infracción a la LPC a través de las esferas de protección al consumidor que provee nuestro ordenamiento actual. En primer lugar, cabe señalar que, ante un eventual incumplimiento a los derechos del consumidor, este puede acudir a organismos extrajudiciales o judiciales:

³⁶ Artículo 17 B de la LDC. - c) La duración del contrato o su carácter de indefinido o renovable automáticamente, las causales, si las hubiere, que pudieren dar lugar a su término anticipado por la sola voluntad del consumidor, con sus respectivos plazos de aviso previo y cualquier costo por término o pago anticipado total o parcial que ello le represente.

³⁷ Artículo 17 B de la LDC.- d) Sin perjuicio de lo establecido en el inciso primero del artículo 17 H, en el caso de que se contraten varios productos o servicios simultáneamente, o que el producto o servicio principal conlleve la contratación de otros productos o servicios conexos, deberá insertarse un anexo en que se identifiquen cada uno de los productos o servicios, estipulándose claramente cuáles son obligatorios por ley y cuáles voluntarios, debiendo ser aprobados expresa y separadamente cada uno de dichos productos y servicios conexos por el consumidor mediante su firma en el mismo”.

³⁸ Artículo 17 C de la LDC.- Los contratos de adhesión de productos y servicios financieros deberán contener al inicio una hoja con un resumen estandarizado de sus principales cláusulas y los proveedores deberán incluir esta hoja en sus cotizaciones, para facilitar su comparación por los consumidores. Los reglamentos que se dicten de conformidad con esta ley deberán establecer el formato, el contenido y las demás características que esta hoja resumen deberá contener, los que podrán diferir entre las distintas categorías de productos y servicios financieros.

Dentro de la primera clasificación, pueden darse las siguientes situaciones: (i) el consumidor puede interpelar a la misma empresa objeto del reclamo, para una solución directa con el proveedor; (ii) si nos encontramos en presencia de un mercado regulado, y de manera alternativa, es posible acudir al organismo regulador sectorial respectivo, como las superintendencias³⁹; (iii) de manera paralela a dichas soluciones, se puede concurrir a alguna de las asociaciones de consumidores del país; u, (iv) optar por recurrir a la interposición de un reclamo y posterior procedimiento de transacción extrajudicial entre el proveedor y consumidor a través de SERNAC.

El reclamo del consumidor ante la agencia mencionada es el mecanismo insigne de protección al consumidor. Este procedimiento se encuentra establecido en el artículo 58 letra f) de la LDC, enmarcado dentro de los objetivos de SERNAC⁴⁰. Respecto de este proceso, es importante señalar que hasta antes de la promulgación de la ley N° 21.081, que Modifica Ley N° 19.496 Sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (“**Ley N° 21.081**”) de 2018, la respuesta a SERNAC por parte del proveedor era totalmente voluntaria, lo cual debilitó dicha instancia como método de resolución de conflictos, al punto de hacerla virtualmente ineficaz⁴¹.

En términos judiciales, por su parte, la ley habilita al consumidor a ejercer su derecho a acción ante los JPL o ante los tribunales civiles, según corresponda, sin necesidad de

³⁹ Como, por ejemplo, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (servicios de agua potable y saneamiento), Comisión de Mercado financiero (mercados bancarios y financieros), la Subsecretaría de Telecomunicaciones, Superintendencia de Isapres, de Salud, entre otras.

⁴⁰ Particularmente indica que dicho servicio debe “*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*”.

⁴¹ El proyecto de ley original, en el artículo 58, inciso 2° relativo a las funciones del SERNAC, versaba de la siguiente manera [es parte de las funciones de SERNAC] “*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*”. Dicho precepto fue declarado inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de enero de 2018, Rol N° 4012-17.

recurrir previamente a SERNAC u otros mecanismos extrajudiciales, tal como se indicará a continuación.

1.2.2. Procedimiento ante JPL y tribunales ordinarios

La legitimación activa corresponde, en los términos del artículo 1° de la LDC, a todos los consumidores o usuarios, entendidos como *“aquellas personas naturales o jurídicas que, en virtud de cualquier acto oneroso, adquieran, utilicen o disfruten, como destinatarios finales, bienes o servicios”*.

Según lo señalado en el artículo 50, dichas acciones deben orientarse a sancionar al proveedor que incurra en infracción, anular las cláusulas abusivas incorporadas en los contratos de adhesión, obtener la prestación de la obligación incumplida, hacer cesar el acto que afecte al ejercicio de los derechos de los consumidores y obtener la debida indemnización de perjuicios o la reparación que corresponda.

Respecto de la competencia de los tribunales en el DDC, es necesario distinguir. La competencia de los JPL se encuentra circunscrita a determinados ámbitos de acción: el artículo 50 señala que *“los Jueces de Policía Local conocerán de todas las acciones que emanan de esta Ley, siendo competente aquel que corresponda a la comuna en que se hubiere celebrado el contrato respectivo, se hubiere cometido la infracción o dado inicio a la ejecución, a elección del actor. En el caso de los contratos celebrados por medios electrónicos, en que no sea posible determinar lo señalado en el inciso anterior, será juez competente aquel de la comuna en que resida el consumidor”*.

Acerca de aquellas acciones emanadas de la letra b) del artículo 2° bis, incluidas las acciones de interés colectivo o difuso comprendidas en los artículos 16, 16 A y 16 B de la LDC, estas fueron extraídas de la competencia de los JPL y entregadas a la competencia de los tribunales ordinarios de justicia.

Es decir, en términos amplios, las acciones de interés individual serán competencia de los JPL, mientras que las acciones de interés colectivo y difuso serán de competencia civil común.

En el artículo 50 B, se señala que los procedimientos de interés individual podrán ser iniciados por demanda, denuncia y querrela⁴². La LDC trata las tres acciones de manera indistinta.

A su vez, los procedimientos con intereses colectivos o difusos, según lo establecido en el artículo 51, se iniciarán únicamente por demanda, la cual puede ser impetrada por el SERNAC o por una asociación de consumidores constituida, a lo menos, con seis meses de anterioridad a la presentación de la acción y que cuente con la debida autorización de su asamblea para hacerlo o un grupo de consumidores afectados en un mismo interés, en número no inferior a 50 personas, debidamente individualizadas.

Bajo la misma lógica que los procedimientos individuales, en un mismo proceso se determinarán la responsabilidad infraccional y la indemnización de los daños producidos.

1.2.3. Procedimiento ante las Cortes de Apelaciones

La Corte de Apelaciones se integra a la esfera de protección del consumidor desde el recurso de apelación. Respecto de aquellas materias que son resueltas bajo las normas de los juicios civiles ordinarios, procede conforme a las reglas generales, mientras que respecto de todas aquellas causas que se ventilen en los JPL, procede cuando la cuantía exceda las 10 Unidades Tributarias Mensuales (*a contrario sensu* de lo establecido en el artículo 50 G de la LDC, que señala que aquellas causas que queden bajo ese umbral serán inapelables).

⁴² Cabe señalar las categorías de demanda, denuncia y querrela que son utilizadas en la LDC no revisten diferencias en cuanto a tramitación o legitimación activa. Dicha nomenclatura sería una herencia del léxico ocupado en la Ley N° 18.287 que Establece Procedimiento Ante los Juzgados de Policía Local cuya naturaleza es predominantemente infraccional y no reviste relevancia alguna en el procedimiento de la LDC.

El procedimiento para estos últimos será el contemplado en el Título III, denominado “De la Apelación” de la Ley N° 18.287 que Establece Procedimiento Ante los Juzgados de Policía Local (“**Ley 18.287**”). Este procedimiento tiene dos particularidades: (i) el tribunal de segunda instancia “*podrá admitir a las partes presentar las pruebas que no hayan producido en primera*”, con limitación a la prueba testimonial (artículo 34) y (ii) dicho tribunal “*podrá pronunciarse sobre cualquier decisión de la sentencia de primera instancia, aunque en el recurso no se hubiere solicitado su revisión*” (artículo 35).

1.2.4. Procedimiento ante la Corte Suprema

La Corte Suprema conoce un ámbito específico de acciones de la LDC a través de la casación. Por regla general, la casación es impropia a los procedimientos de JPL por norma expresa contenida en la Ley N° 18.287, en su artículo 38 (“*no procederá el recurso de casación en los juicios de policía local*”), lo que produce que la Corte Suprema, “*salvo recurso de queja, no pueda conocer infracciones de Ley en estas materias*”⁴³.

Respecto de aquellos procedimientos que contemplan la resolución de conflictos en sede civil ordinaria, procede la casación (por ejemplo, respecto de juicios colectivos) y el recurso de queja, conforme a las reglas generales.

Esta información es relevante puesto que revela que la extensión de la participación entre los distintos niveles de los TSJ (las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema) es diferente: las Cortes de Apelaciones tienen un espectro de participación mucho más amplio que la Corte Suprema, por lo que su incidencia se hace sustancialmente más relevante.

1.3. Exclusión de la primera instancia en la base de datos: Problemas derivados de la jurisprudencia de los JPL

⁴³ (Baraona González 2006, p. 307)

Tal como fue expuesto *supra*, el DDC es un área de estudio cuyo conocimiento mayoritario se encuentra relegado a los tribunales de menor jerarquía en nuestro sistema judicial, los Juzgados de Policía Local.

Si nos remitimos a la historia de la ley, al momento de definir lineamientos procesales para la aplicación judicial de la LDC original (1997), se trató de una asignación de competencia que no suscitó mayor conflicto legislativo⁴⁴. El problema se hizo evidente de manera posterior, cuando la jurisprudencia del DDC se hizo tristemente célebre por la existencia de sentencias contradictorias, de cuestionable calidad o abiertamente incompatibles con el espíritu de la LDC⁴⁵. Esta situación se explica dado el alto número de tribunales existentes (275 JPL en nuestro país), la diferencia presupuestaria entre los diferentes juzgados (y su correspondiente impacto en el nivel de la administración de justicia), la cuestionable preparación de los jueces que ejercen en dicha instancia, etc.

Por eso, no es de extrañar que prácticamente ningún JPL tenga un sistema de digitalización o búsqueda de sentencias que permita un fácil acceso a la información. De hecho, un porcentaje relevante de los JPL ni siquiera tiene un registro físico de sus sentencias, haciendo casi imposible la tarea en cuestión⁴⁶.

⁴⁴ La estructura procedimental original de la Ley N°19.496 consideraba un procedimiento diferente al que fue finalmente promulgado: contemplaba una instancia exclusiva de avenimiento ante el Juez de policía Local del domicilio del demandando, con el objeto de *“facilitar el acuerdo directo de las partes, evitando de esta forma que todos los conflictos deban someterse a un procedimiento judicial para ser resueltos”* (BCN 1997, p. 7). El SERNAC, por su parte, tenía como función *“desarrollar su acción preventiva y fiscalizadora, consistente esta última en la obligación de poner en conocimiento de los Tribunales de Justicia las infracciones a la presente Ley”* (BCN 1997, p. 7). En general, los argumentos para otorgar dicha competencia iban de la mano con los disminuir los costos de litigación de los consumidores. De hecho, el recientemente nombrado Director del SERNAC, Lucas Del Villar, se ha mostrado a favor de la competencia de dichos conflictos a los JPL, señalando que *“los tiempos de resolución de un juez de policía local pueden ser más rápidos que un procedimiento administrativo sancionador. Yo voy a la eficacia, cero ideologías. Y la eficacia es que el Estado moderno resuelva los problemas de los consumidores de forma lo más inmediata y eficaz posible y no deje resabios de discusiones”* (Del Villar 2018, p. 1)

⁴⁵ Por ejemplo, este hecho se encuentra recogido en el Mensaje de la Ley N° 21.081, en su apartado N°2, denominado *“Reemplazo de la competencia de los Juzgados de Policía local para resolver los conflictos del ámbito del interés individual del consumidor”*, en cual señala que *“en la práctica, existen interpretaciones contradictorias de la Ley por parte de los distintos Juzgados de Policía Local”* (BCN 2018, p.7). Dicha indicación, no obstante, no prosperó en la promulgación de la ley. Según lo indicado en el nuevo artículo 50 A de la Ley N° 21.081, la competencia se mantiene en los Juzgados de Policía local, sin embargo, se integraron nuevas normas de asignación de competencia territorial (*“Las denuncias presentadas en defensa del interés individual podrán interponerse, a elección del consumidor, ante el juzgado de policía local correspondiente a su domicilio o al domicilio del proveedor. Se prohíbe la prórroga de competencia por vía contractual”*)

⁴⁶ Este mismo punto es levantado en el estudio empírico en (Pizarro Wilson 2012) sobre la metodología a utilizar en su trabajo: cerca del 11% de la totalidad de los JPL de la Región Metropolitana fueron excluidos por una incapacidad absoluta (tanto digital como física) de acceder a su jurisprudencia.

1.4. Fijación de los Tribunales relevantes para la investigación

Dado lo anterior, se razonó que la jurisprudencia de los JPL tenía los siguientes problemas: (i) es de difícil acceso, tanto físico como digital; (ii) es errática en sus pronunciamientos, por lo que un análisis de su jurisprudencia no asegura un resultado útil para su estudio⁴⁷; y, (iii) está compuesta por un número excesivo de sentencias por año⁴⁸. Dichas razones motivaron excluirla del campo de análisis de este trabajo.

En pos de la coherencia en el análisis cuantitativo, también se decidió prescindir de lo sentenciado por los tribunales civiles ordinarios de primera instancia. Dicha jurisprudencia se encuentra circunscrita a un número poco significativo, en términos cuantitativos, del universo de casos de DDC⁴⁹, por lo que tampoco fue considerada para este trabajo.

1.5. Utilización de buscadores

Un factor trascendental de los estudios cuantitativos como el presente dice relación con la selección de los buscadores de sentencias de DDC. De dicha elección, se siguen importantes consecuencias prácticas que serán troncales para la construcción de la materialidad de la base de datos. Al respecto, se evaluaron distintas opciones de buscadores, tanto gratuitos como pagados, según se expondrá a continuación:

1.5.1. Buscadores gratuitos o públicos

- (i) Sitio oficial del Poder Judicial (www.pjud.cl):

⁴⁷ (Pizarro Wilson 2012)

⁴⁸ Así, por ejemplo, durante el año 2016, los JPL dictaron un número cercano a las 8500 sentencias relativas a DDC (INE 2018)

⁴⁹ Correspondiente a aquellas acciones emanadas de la letra b) del artículo 2º bis: las acciones de interés colectivo o difuso comprendidas en los artículos 16, 16 A y 16 B de la LDC.

Esta página corresponde a la web institucional del Poder Judicial en nuestro país. Posee la ventaja de ser gratuito y representar el medio oficial de comunicación digital de dicho poder con la ciudadanía, lo que garantiza su fiabilidad. En principio, se trata de una opción buena de buscador, sin embargo, el servicio de búsqueda de sentencias que contiene resulta ser bastante básico, en el sentido que no posee mayores herramientas para hacer búsquedas avanzadas (por ejemplo, no existe alguna función que permita indagar según la utilización de artículos en específico o modificaciones legales, herramienta relevante para el desarrollo de este estudio), razones que devinieron en su descarte.

(ii) Registro de sentencias judiciales de SERNAC (<https://www.SERNAC.cl/proteccion-al-consumidor/registro-sentencias/>):

Otra de las opciones a evaluar fue el “registro de sentencias judiciales” ubicado en la página de SERNAC. Este buscador corresponde a la manifestación del artículo 58 bis de la LDC relativa a las funciones de dicha agencia. Para la realización de búsquedas, cuenta con dos motores: el “buscador histórico” para pesquisas globales y el “buscador avanzado” para aquellas más específicas (con criterios tales como la determinación de la instancia, tribunal, naturaleza jurídica de las resoluciones, entre otros).

En términos generales, el “buscador avanzado” tendía a responder a todas las particularidades que se requerían para este trabajo, sin embargo, en las instrucciones de utilización de ambos buscadores se sugiere “*utilizar ambos registros, en caso de no encontrar los casos requeridos*”⁵⁰, lo cual da espacio para legítimas dudas sobre la confiabilidad de la herramienta.

Efectivamente, al buscar la totalidad de las sentencias que se pronunciaron sobre la Ley N° 19.496 con cualquiera de sus modificaciones, sin hacer especificación temporal ni limitación de tribunal competente, arroja un número menor al total de resultados de un buscador pagado en un 38% por lo que su uso también fue descartado⁵¹.

⁵⁰ [En línea] <https://www.SERNAC.cl/proteccion-al-consumidor/registro-sentencias/> [última visita: 04 de agosto de 2019]

1.5.2. Buscadores pagados

(i) Microjuris (www.microjuris.cl)

Microjuris es una base de datos digital que concentra jurisprudencia y doctrina legal. Se trata de un servicio pagado que opera bajo la modalidad de suscripción previa con tarifas escalonadas, que posee herramientas inteligentes para realizar distintos tipos de búsqueda.

El sistema de búsqueda avanzada de Microjuris cumplía con todas las necesidades de especificación que eran requeridas para este trabajo: podía categorizarse la búsqueda por periodo de tiempo, normativa aplicable y tribunal competente. Sin embargo, al realizar la búsqueda por la totalidad de sentencias que se pronunciaron aplicando la Ley N° 19.496 con cualquiera de sus modificaciones, el resultado fue de un 34% menor que la cantidad arrojada por el buscador Vlex, por lo que también fue desechada.

(ii) Vlex (www.vlex.com)

Al igual que Microjuris, Vlex es una base de datos digital, cuyo acceso depende de una membresía previa. Esta herramienta se caracteriza por su vasta colección de jurisprudencia y doctrina, tanto a nivel chileno como a nivel panamericano.

Su buscador permite especificar criterios tales como la normativa aplicable, el tribunal competente, periodo de tiempo, entre otras consideraciones. La principal razón tras su elección para este trabajo tiene que ver con que la cantidad de sentencias que arrojó la búsqueda de pronunciamientos que hayan utilizado la LDC con cualquiera de sus modificaciones, superó con creces a los resultados del resto de los buscadores analizados. Además, este sistema cuenta con otras herramientas y opciones que resultaron tremendamente útiles en la construcción de la base (*v. gr.* la opción de exportar sentencias a un archivo formato PDF, la posibilidad de buscar por aplicación de artículos de ley o sus modificaciones, por nombrar las más relevantes).

Considerando lo descrito anteriormente, se escogió el buscador Vlex para la creación de la base de datos, entendiendo lo idóneas que mostraron ser sus funciones para esta investigación.

1.6. Determinación de las sentencias a ser analizadas

Para definir el número de sentencias a analizar, se hizo un primer cálculo relativo a la cantidad de sentencias totales que hicieron mención directa a la aplicación de la Ley N° 19.496, la Ley N° 19.955 y la Ley N° 20.555⁵². A partir de ese resultado, se hizo un primer filtro relativo a solo aquellas sentencias que hayan sido pronunciadas por TSJ⁵³. De ese total, se hizo una exploración de sentencias relevantes mediante una metodología que consideraba tres etapas diferentes:

Primero, se hizo una búsqueda con menciones expresas a cada ley examinada, según su periodo de vigencia predominante. Así la Ley N° 19.496 en su redacción original fue examinada entre los años 1997 y 2004; la Ley N° 19.955 fue inspeccionada desde el 2004, año en que fue promulgada, hasta el año 2010 y la Ley N° 20.555, analizada desde su promulgación, en febrero del 2011, hasta el año 2017.

Posteriormente, y para evitar la omisión de sentencias que hayan aplicado un artículo adicionado por una reforma a la LDC, se pesquisaron de manera independiente los principales artículos incorporados por la Ley N° 19.955 y N° 20.555 a la LDC⁵⁴.

⁵² Se buscó en el criterio de búsqueda “Ley aplicable” la aplicación de la Ley N° 19.496, N° 19.555 y N° 20.555.

⁵³ Como la búsqueda se realizó respecto de “menciones” o “referencias” a la LDC o sus modificaciones de manera genérica, sin que necesariamente fuera una norma sustancial en la solución al conflicto supeditado al tribunal, las sentencias que fueron excluidas provenían desde tribunales ordinarios (civiles) u otros específicos (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Tribunal Constitucional) e incluso, de órganos de carácter administrativo, como la Contraloría General de la República.

⁵⁴ Por ejemplo, la incorporación del artículo 50 A a la LDC por la Ley N° 19.955, fue buscado de manera específica, puesto que la mayoría de las menciones a dicho artículo, hacen referencia a la LDC más que a la Ley que lo incorpora (Ley N° 19.955).

Para terminar, y en pos de la rigurosidad del ejercicio, se examinaron las principales modificaciones que las leyes recién mencionadas hicieron a la LDC, en cuanto a redacción de preceptos ya existentes, sin nuevas incorporaciones de artículos⁵⁵.

Este ejercicio dio como resultado una base de datos que contiene 655 sentencias⁵⁶ o, en términos estadísticos, observaciones⁵⁷.

1.7. Criterios analizados en cada una de las sentencias

Las observaciones fueron analizadas individualmente. De ellas, se extrajeron los siguientes datos relevantes:

(i) ID sentencia y rol: número de ID de identificación otorgado por el buscador Vlex y número de identificación otorgado por la respectiva Corte para su individualización.

(ii) Año: momento temporal en que se dictó la sentencia por la Corte respectiva, entre 1997 y 2017. Al respecto, cabe mencionar que gran parte de los gráficos parte el año 1999 puesto que antes de dicha fecha no hubo pronunciamientos de los TSJ.

(iii) Ley aplicable: referencia a si es que la aplicación normativa correspondió a la Ley N° 19.496, N° 19.955, o N° 20.555. Respecto de aquellas sentencias que fueron dictadas después del año 2004⁵⁸, la ley aplicable fue aquella que modificó/introdujo el artículo.

⁵⁵ Como, por ejemplo, las modificaciones del artículo 2° con motivo de la promulgación de la Ley N° 19.955: si bien no incorporan un artículo nuevo, sí modificaron la redacción del artículo existente de manera sustancial, por lo que se buscó en términos de “cita literal” un pedazo de redacción que haya sido incorporada en una reforma.

⁵⁶ Se dejaron fuera de este ejercicio a todas las sentencias que hicieran menciones a preceptos no modificados de la LDC original desde la promulgación de la ley N° 19.955 en adelante. La razón metodológica tras dicha exclusión dice relación con que uno de los objetivos de este trabajo era, entre otros, la observación de los efectos de las reformas de la LCD desde el año 2004, por lo que su incorporación solo dificultaba el análisis al extender en demasía el número de sentencias a ser analizadas. Creemos que la base de datos está conformada por una muestra representativa de sentencias que permiten la realización correcta de ejercicios conclusivos.

⁵⁷ La totalidad de la base de datos se hizo en base al análisis de las observaciones resultantes de la metodología, no obstante, no todos los gráficos consideraron de manera *exclusiva* dicha información. En particular, el gráfico N°1 que demuestra la evaluación de la Judicialización en el Derecho del consumo fue complementado con la información del Instituto Nacional de Estadísticas, en base a sus informes anuales que fueron publicados desde el año 1999 hasta el año 2017) para la obtención de la información del número de causas de DDC que fueron ventiladas en sede de los JPL desde durante todo el periodo analizado.

⁵⁸ Correspondiente al año de la dictación de la primera reforma, la Ley N° 19.955.

(iv) Tipo de Negocio: información relativa al ámbito del negocio en que se enmarcaba el conflicto plasmado en la sentencia.

(v) Norma: referencia al artículo específico que fue empleado de manera predominante en lo resolutivo de la sentencia. Respecto de este aspecto en particular, se hizo un ejercicio de discriminación normativa puesto que, naturalmente, todas las sentencias hacían mención de más de un artículo, y de ellos, en muchos casos hubo una pluralidad de artículos importantes. El ejercicio en este caso consistió en ubicar el conflicto angular de la sentencia y clasificarlo en conformidad.

(vi) Jerarquía de la Corte: clasificación entre Corte Suprema o Corte de Apelaciones, según correspondiere.

(vii) Competencia de Corte de Apelaciones: respecto de las Cortes de Apelaciones, la identificación de la Corte particular que resolvió el conflicto.

(viii) Favor/contra del consumidor: este criterio es troncal, puesto que se trata de un juicio que es eminentemente valorativo. Se consideró que un fallo era beneficioso al consumidor en dos situaciones: primero, y en un sentido natural, cuando en una contienda que involucraba a un proveedor y a un consumidor, la pretensión del consumidor fue concedida de manera total o mayoritaria⁵⁹. La segunda, en un sentido menos intuitivo, cuando había antinomia entre la LDC y otras normativas, y terminó por privilegiar la LDC en términos interpretativos. Esta decisión se tomó en consideración al sentido y espíritu de la legislación, con una fuerte orientación proteccionista de los consumidores, motivo por el cual la aplicación concreta de sus preceptos fue considerada como pro-consumidor, en términos materiales y en términos procedimentales.

⁵⁹ Por ejemplo, en los casos en que una Corte de Apelaciones revocó una sentencia, disminuyendo la multa, pero manteniendo el razonamiento y las indemnizaciones, quedó dentro de esta categoría.

(ix) Participación del SERNAC: determinación si es que hubo participación del SERNAC como demandante dentro de las causas analizadas.

(x) Sentencia (confirma, revoca): determinar si es que las sentencias que llegaron al sistema de Cortes fueron revocadas o confirmadas por las mismas. Para el análisis estadístico, se analizaron únicamente aquellas que fueron declaradas admisibles por la Corte de Apelaciones respectiva o la Corte Suprema.

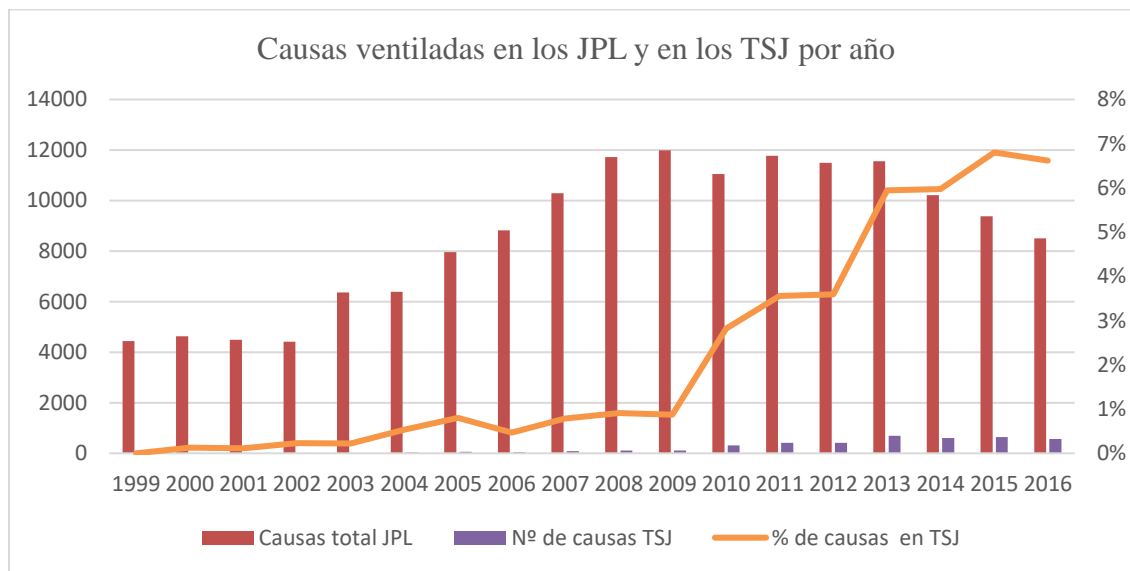
(xi) Aplicación de multa (sí/no): si es que hubo aplicación de multa, diferente de indemnización al consumidor demandante.

(xii) Comentarios: en algunos casos, se incorporó un criterio no cuantificable para dejar observaciones sobre los casos observados.

II. Estudio empírico de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia en Chile

2.1. Evolución de la judicialización en los TSJ de causas referidas al DDC

Gráfico N° 1⁶⁰



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos e información del INE⁶¹

El Gráfico N° 1 muestra que la judicialización en TSJ de las causas ventiladas en los JPL⁶² se ha acrecentado durante el periodo analizado. El principal aumento va del año 2002

⁶⁰ Cabe recordar lo expuesto en el punto 1.7 relativo a “Criterios analizados en cada una de las sentencias” relativo a la temporalidad de los gráficos, en el sentido que gran parte de los gráficos parte el año 1999 puesto que en dicho año se inició la jurisprudencia de los TSJ sobre los casos de consumo (ver *supra*).

⁶¹ Tal como se indicó *supra*, en este gráfico se utilizaron los Informes Anuales de Justicia publicados por INE desde el año 1999 hasta el año 2017 para la variable “Causas total JPL”. Para el análisis de este gráfico en particular, es del todo relevante considerar que las variables “Causas total JPL” y “Nº de causas TSJ” tienen fuentes distintas de información. Así, mientras que el número de causas de los JPL provienen de la información obtenida a través de los informes del INE, tal como fue recién expuesto, el número de causas de TSJ proviene de la base de datos, la cual se encuentra depurada y no representa la totalidad de las causas que se ventilaron en dicha sede, en el periodo analizado, según se explicó *supra*. A pesar de ello, es factible sostener que los resultados son representativos de las tendencias de cada uno de los años, motivo por el cual, en principio, el gráfico deviene idóneo para sacar conclusiones de tendencias y generalidades.

⁶² Solamente se consideraron las causas de los JPL por tratarse de información pública y desagregada publicada anualmente en los Informes de Justicia publicados de INE con el objetivo de tener una referencia del número de casos que se ventila en la primera instancia del DDC y los TSJ. Se excluyó la información relativa a los tribunales civiles ordinarios por no encontrarse sistematizada y estar fuera del ámbito de investigación de este juicio.

al año 2003: el número de sentencias de DDC en dicha instancia varió de 4411 durante el año 2002 a 6368 durante el año 2003, es decir, en un número total de 1957 causas de un año a otro.

Creemos que dicha alza podría deberse a la instauración de planes de desarrollo agencia, en particular el plan denominado “Cambiarle la cara a Chile en materia de consumo” impulsado por SERNAC y su director, Sr. Alberto Undurraga, entre los años 2000 y 2005⁶³. Este proyecto otorgó a dicha agencia definiciones claves sobre la visión institucional, su misión y sus prioridades estratégicas para el mediano plazo. Así, se delimitó *“un conjunto de desafíos para el año 2005 relativos a la visión de la ciudadanía y asociaciones de consumidores respecto del SERNAC, como institución protectora y orientadora. En particular en relación a los atributos de cercanía, modernidad y credibilidad. Al respecto se establece que la expansión territorial del tema del consumo está radicada en la municipalidad”*⁶⁴, división territorial cuya competencia judicial está entregada a los JPL, lo que explicaría, en principio, el alza de las causas.

Del mismo modo, podemos observar la existencia de una baja progresiva en la judicialización de JPL a partir del año 2013. Dicha baja está inversamente relacionada con el número de reclamos realizados a SERNAC en dicho periodo de tiempo, según se muestra en la Tabla N° 1:

⁶³ (Ministerio de Hacienda 2004, p. 7)

⁶⁴ (Ministerio de Hacienda 2004, p. 7)

Tabla N° 1

Año	Reclamos por año en Sernac
2011	259.333
2012	269.763
2013	278.752
2014	285.710
2015	289.238
2016	287.260

Fuente: Elaboración propia con datos del INE⁶⁵

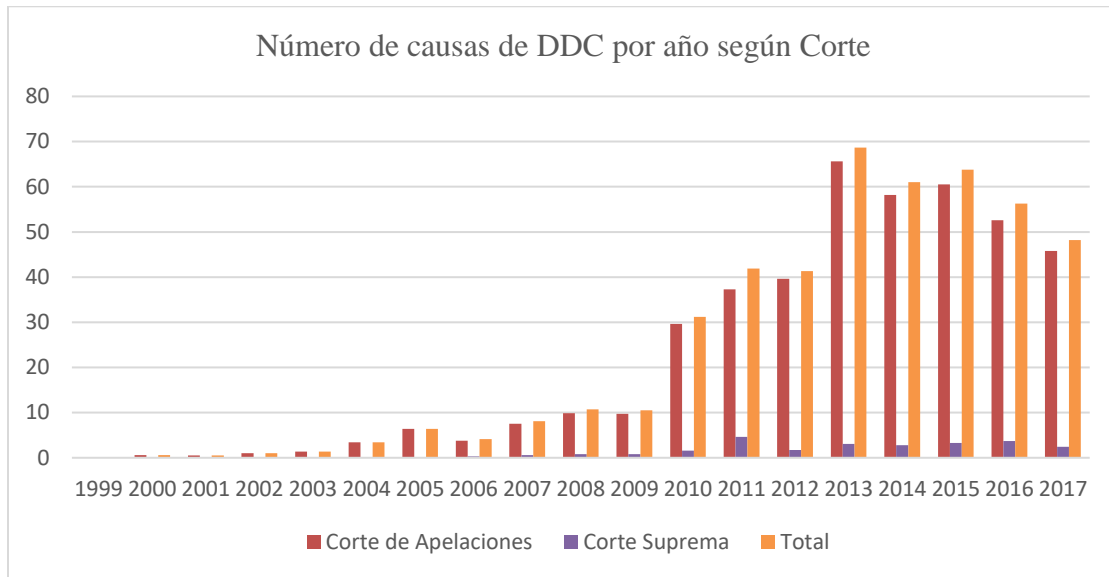
Tal fenómeno podría deberse a la implementación efectiva de campañas comunicacionales de dicha institución (por ejemplo, “*SERNAC te Protege en todo Chile*”) orientadas al fomento de sus mecanismos de reclamo y solución de conflictos⁶⁶. Creemos que la ejecución de acciones comunicacionales fuertes pudo haber afectado en la elección del consumidor entre un mecanismo de resolución de conflictos judicial (JPL) o extrajudicial (SERNAC), a favor de este último.

Por su parte, la participación de los TSJ aumentó en un 550% entre los años 1999 y 2017. El número de causas totales por año ventiladas en los TSJ, según Corte, puede apreciarse en el Gráfico N° 2 que se muestra a continuación:

⁶⁵ Datos recogidos del documento “Informe Anual de Justicia” del Instituto Nacional de Estadísticas, entre los años 1999 y 2016.

⁶⁶ Dicha campaña incluyó spots televisivos, cápsulas radiales, infografías, entre medios de difusión. Más información en: <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-3647.html> y <https://www.24horas.cl/economia/sernac-lanza-campana-que-te-protege-en-todo-chile-826081> (Última revisión: 17 de julio de 2019).

Gráfico N° 2



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

En general, se puede notar que el número de sentencias pronunciadas por las Cortes de Apelaciones fue muy superior al número de aquellas pronunciadas por la Corte Suprema. Esto se explica por dos motivos:

El primero se encuentra vinculado al desarrollo procedimental del DDC, tanto en competencia de las Cortes como en su jerarquía: la LDC consagra una hipótesis amplia de apelaciones para aquellas contiendas que sean competencia de JPL o tribunales ordinarios; y una hipótesis restringida de casaciones, tal como fue expuesto en los puntos 1.2.3. y 1.2.4 de este trabajo.

El segundo tiene que ver con la duración de los juicios en cada instancia. No existen estudios que indiquen cuánto dura una contienda enmarcada en los procedimientos del DDC⁶⁷. Sin embargo, podemos señalar que, respecto de un procedimiento civil ordinario, la

⁶⁷ La existencia de una primera instancia que es distinta en los procedimientos civiles y de DDC produce que aquellos estudios empíricos de procesos civiles no sean aplicables a los procesos de consumidor. Más en: (Riego & Lillo 2015) y (Harasic 2006)

duración promedio de un procedimiento en segunda instancia, desde que se deduce la acción hasta la dictación de la sentencia, es de 226,68 días⁶⁸.

Si a ese plazo le agregamos el tiempo que dura la tramitación en primera instancia, el promedio general de duración de ambas instancias “*fue de 805,59 días (aproximadamente dos años y dos meses)*”⁶⁹.

A mayor abundamiento, los estudios empíricos realizados a la Corte de Apelaciones de Santiago, por ejemplo, sostienen que esta tendría un retraso de entre tres y cuatro años desde el momento que ingresan las causas hasta que se sentencia el asunto⁷⁰. La Corte Suprema, por su lado, conoce las casaciones con un atraso que oscila entre los dos y tres años⁷¹.

Esto quiere decir que, si una ley es promulgada durante el año 0, las primeras causas que lleguen a las Cortes de Apelaciones para su pronunciamiento judicial sobre dicha ley lo harán entre los años 4 y 5 y a la Corte Suprema entre los años 7 y 8 desde su dictación⁷².

En otros términos, respecto de las causas judiciales en que fue aplicada la LDC original (1997) por los JPL, estas deberían llegado a las Cortes de Apelaciones para su

⁶⁸ (Riego & Lillo 2015, p. 32)

⁶⁹ (Riego & Lillo 2015, p. 32)

⁷⁰ (Harasic 2006, p. 390)

⁷¹ (Harasic 2006, p. 390)

⁷² La información relativa a la demora de los procesos judiciales en sede civil fue extraída de los trabajos, según lo indicado, de (Harasic 2006) y (Riego & Lillo 2015). No se encontraron trabajos empíricos que cumplieran con características específicas requeridas para este análisis, a saber, que tuvieran una especificidad sobre el DDC en sede judicial o que representaran cuál es el estado de los procesos civiles judiciales en la actualidad, haciendo una distinción expresa entre las distintas instancias y/o procesos judiciales. El último estudio empírico sobre procedimientos en sede civil corresponde a aquel realizado por el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (“CEJA”), publicado por encargo del Ministerio de Justicia durante el año 2011, el cual solo se centró en el análisis de la primera instancia civil, lo cual resulta parcialmente aplicable a este estudio puesto que solo una pequeña parte de los juicios del consumidor son ventilados en los tribunales ordinarios civiles (más expuesto *supra* en el apartado “1.2.2. Procedimiento ante JPL y tribunales ordinarios”). En general, la doctrina ha sostenido que los tiempos han tendido a bajar: a modo ejemplar, (Cerde 1992) en su estudio empírico a los procesos judiciales civiles sostenía que el proceso promedio duraba cerca de 669 días (Más en: Cerde (1992) *Duración del procedimiento civil ordinario en los juzgados de Santiago*. Santiago: FONDECYT), los estudios de Harasic (2006) indicaban que los procedimientos civiles en primera instancia no duraban menos de 2 años en caso alguno, el estudio de (CEJA 2011) sostiene que el promedio de duración de un proceso civil era de 217 días, sin embargo, distingue los pasos según la causa de término del proceso, cristalizando así que el promedio de las causas civiles que terminan con sentencia definitiva ronda los 800 días (Riego & Lillo 2015, pp. 42-44). Por estas dificultades expuestas, se utilizó esta información con mero afán referencial, no obstante la posibilidad de que los juicios tramitados en la actualidad sean ventilados y sentenciados en un plazo mucho menor.

conocimiento y resolución entre los años 2000 y 2001, en promedio. Dicha proyección de tiempo no se cumple para la aplicación de la LDC original, sino que el impacto judicial de la promulgación esta ley fue un poco posterior, entre los años 2004 y 2005, tal como se muestra en el Gráfico N° 1, en donde el porcentaje de causas de DDC sentenciadas por un JPL que llegaron a los TSJ aumentó a un 1% (de las causas judicializadas), en contexto de la promulgación de la Ley N° 19.955⁷³.

Respecto de la Corte Suprema, la primera alza relevante del número de causas se produce entre los años 2009 y 2011, 4 años después del alza en las Cortes de Apelaciones y casi 10 años después de la promulgación de la LDC, tal como se puede ver en el Gráfico N° 2.

Es interesante recordar que la Ley N° 19.955 y la Ley N° 20.555 fueron promulgadas durante los años 2004 y 2011 respectivamente, por lo tanto, el número de pronunciamientos de la Corte Suprema respecto a la LDC original fueron más bien acotados, tal como se puede ver en la Tabla N° 2:

Tabla N° 2

Año	N° Pronunciamientos Corte Suprema	Periodo
1999	0	Primer periodo (1997 – 2003)
2000	0	
2001	1	
2002	2	
2003	2	
2004	4	
2005	4	
2006	5	

⁷³ Cabe señalar que, a diferencia de lo suscitado en los JPL, la comparecencia en los TSJ exige de manera indefectible el patrocinio de un abogado, por lo tanto, se trata de un factor por podría funcionar como filtro entre una instancia y otra, tanto en términos de casos presentados como respecto del momento en el cual se presentan.

2007	6	Segundo periodo (2004 – 2010)
2008	8	
2009	14	
2010	18	
2011	24	Tercer periodo (2011-2017)

Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

El alza del año 2011 de la Corte Suprema también podría explicarse por motivos políticos. En mayo de aquel año se destapó uno de los escándalos financieros más grandes de nuestro país: el denominado caso La Polar⁷⁴, lo cual pudo haber actuado como catalizador para la dictación de sentencias que se estaban ventilando en la Corte Suprema en esa época.

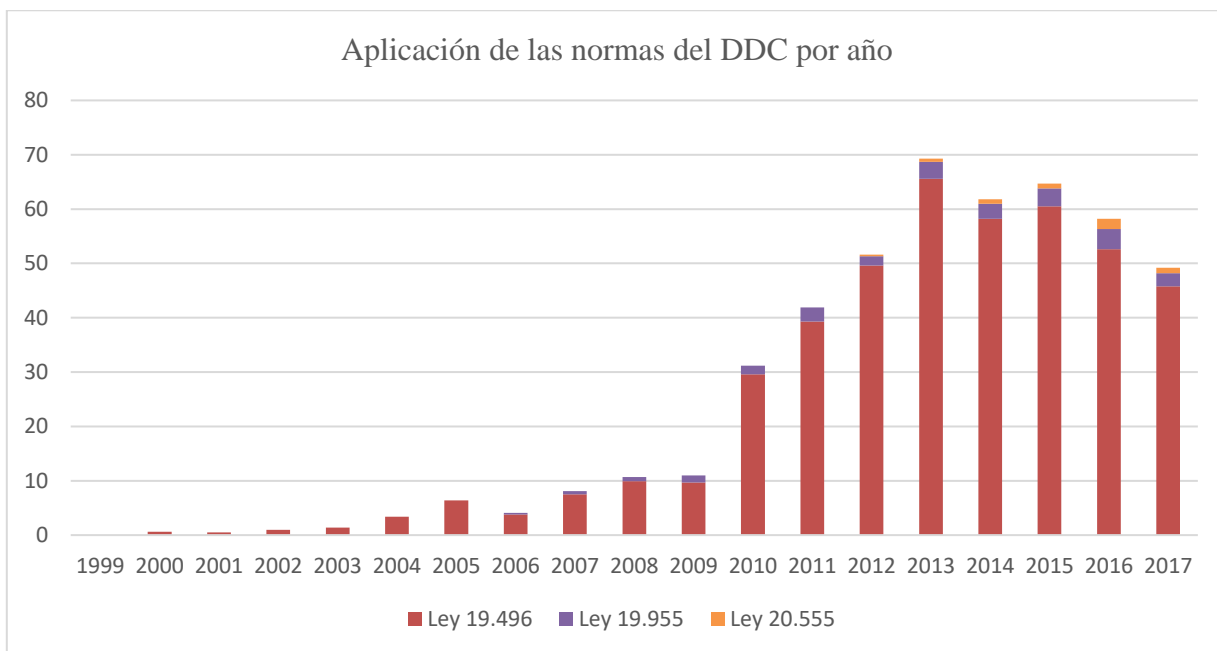
2.2. Aplicación de las normas a través del tiempo

Con el objeto de medir la aplicación efectiva de las normativas a estudiar, se consideró el número de sentencias por año y la mención expresa de dichas normas⁷⁵. Los resultados se muestran en el Gráfico N° 3:

⁷⁴ (Ver *Supra*, p.17)

⁷⁵ Según fue señalado en el apartado relativo a la metodología de este trabajo, la selección de las sentencias a analizar se hizo consolidando tres tipos de búsquedas: (i) primero se hizo una búsqueda con la norma específica que da origen al periodo a examinar; (ii) posteriormente, se buscaron artículos incorporados por la ley en cuestión, que hayan sido relevantes para efectos jurisprudenciales; y, (iii) sobre aquellos artículos que no fueron añadidos por una reforma, sino que más bien fueron modificados, se buscó un trozo de la redacción en específico

Gráfico N° 3



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

El primer impacto jurisprudencial de los años 2004 y 2005⁷⁶ es coincidente con otros dos fenómenos importantes que podrían explicar dicha alza: (i) el programa “Cambiarle la cara a Chile en materia de consumo” (2000-2005)⁷⁷ y (ii) la promulgación de la Ley N° 19.955, correspondiente a la primera reforma de la LDC, durante el año 2004. Si bien la interposición de acciones en los TSJ no podría verse directamente reflejada por un asunto de temporalidad, creemos que la antesala de la promulgación de la Ley N° 19.555 pudo haber influenciado en la cantidad de fallos sentenciados por las Cortes.

La segunda alza porcentual relevante se da entre los años 2009 y 2011, 5 años después de la promulgación de la Ley N° 19.955 (2004). El alza corresponde a cerca de un 3% de judicialización en TSJ, tal como se señaló en el punto 2.1. Respecto de esta alza, creemos que encuentra sus fundamentos en el nombramiento del Sr. José Roa Ramírez como Director del SERNAC en reemplazo del Sr. Alberto Undurraga Vicuña, durante el año 2005. En

⁷⁶ Dicho movimiento también se pudo apreciar en el Gráfico N° 2 relativo a la cantidad de causas que conocen las Cortes de Apelaciones y al Gráfico N° 3 relativo a la aplicación de normas por año.

⁷⁷ (Ver *Supra*, p. 32 y 33)

general, la gestión de Roa estuvo marcada por “*el cambio cultural*”⁷⁸ que significó la implementación de la Ley N° 19.955, lo cual pudo haber influenciado la perspectiva de los TSJ sobre el DDC.

Cabe destacar la fuerte aplicación que tiene la Ley N° 19.496, incluso por sobre la Ley N° 19.555, tal como se muestra en el Gráfico N° 3. Si bien aumentó la litigiosidad de las causas asociadas al DDC, la implementación judicial de lo indicado en la Ley N° 19.955 no tuvo mayor impacto en la jurisprudencia de los TSJ sino hasta los años 2010-2011, e incluso, su aplicación posterior siguió siendo minoritaria en comparación a la aplicación de los preceptos de la Ley N° 19.496 original.

La principal relevancia, entonces, de la incorporación de los preceptos consagrados en la Ley N° 19.955 en la jurisprudencia de la LDC fue su efecto catalizador de lo establecido en la Ley N° 19.496. Se trata de un resultado esperable por cuanto la Ley N° 19.955 es, sin duda, la reforma más relevante que se ha hecho a la LDC⁷⁹: en ella, se desdibujan los requisitos iniciales del acto de consumo en cuanto categorización exclusiva como acto de comercio, se abre su aplicación a otro tipo de actos eminentemente civiles⁸⁰, se incorporan las acciones de clase para el DDC, se introducen derechos troncales como el derecho al retracto, se regulan las cláusulas abusivas y contratos de adhesión, todas materias que tienen fuerte aplicación práctica en la actualidad.

En relación al periodo iniciado con la promulgación de la ley N° 20.555 (2011) hasta el año 2017, el Gráfico N° 3 nos muestra dos fenómenos interesantes: (i) una tercera alza relevante del número de sentencias entre el 2011 y el 2013; y (ii) una caída en el número de causas ventiladas ante los TSJ desde el año 2014 hasta el año 2017.

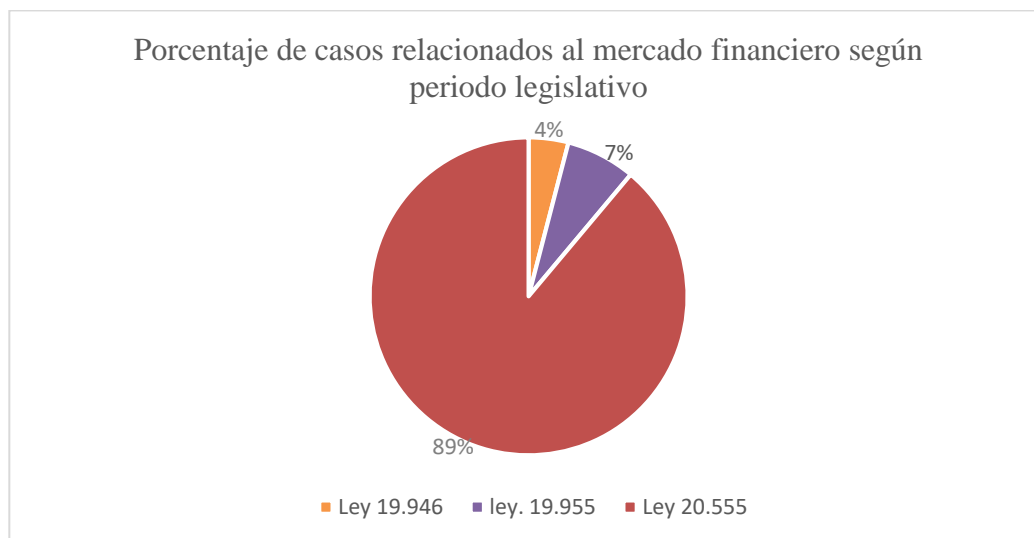
⁷⁸ “*En nuestro caso, asumimos un conjunto de desafíos tales como consolidar un sistema nacional de atención al consumidor, que nos permitiera focalizar la gestión del SERNAC en las preocupaciones de los consumidores manifestadas a través de sus consultas y reclamos, y hacernos cargo de sus problemas (...) Este cambio cultural debe ir acompañado de un conjunto de medidas que permitan por una parte a los consumidores facilitar el ejercicio de su derecho a reclamar, particularmente bajando los costos de transacción en términos de tiempo y dinero necesarios para reclamar; y por otra parte, aumentando el conjunto de consecuencias que implica para una empresa no respetar los derechos de los consumidores, de manera que no sea un negocio rentable violar la Ley del consumidor*” (SERNAC 2012, p.25)

⁷⁹ Más en (Mombert 2004)

⁸⁰ Recordemos que los actos de comercialización de sepulcros y de uso o goce de inmuebles por periodos determinados no son actos mixtos, desde la perspectiva del derecho comercial, por cuanto tienen involucrados bienes inmuebles.

Respecto del alza entre los años 2011 y 2013, creemos que se explicaría por la expansión del ámbito de aplicación que tuvo la LDC bajo la Ley N° 20.555 a un mercado intrínsecamente conflictivo como es el mercado financiero, en los términos indicados por el Gráfico N° 4⁸¹:

Gráfico N° 4



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

Los casos sobre mercado financiero aumentaron en un 150% en relación con el periodo anterior. Históricamente, el mercado financiero se ha encontrado fuera de la competencia de las instituciones llamadas a conocer de la protección del consumidor. Así las cosas, durante el periodo de vigencia de la LDC original, los casos relativos a este mercado son, en total, tres casos. Esta situación encuentra su explicación en la redacción primaria de la LDC por cuanto excluía a todos los mercados que tuvieran regulación sectorial, como resulta del caso en comento. De hechos, los tres casos mencionados no hacen una aplicación directa de las normas del LDC, sino que se remiten a hablar de su “espíritu” en términos contextuales y resuelven el conflicto a la luz de la Ley de General de Bancos (DFL N° 3 que Fija Texto Refundido, Sistematizado y Concordado de la Ley General de Bancos y de Otros

⁸¹ Para mantener coherencia con los datos otorgados por SERNAC, se consideraron dentro de este mercado: (i) Banca; (ii) Tarjetas de Retail; (iii) Cooperativas; y (iv) Cajas de compensación. Más información en: (Roa 2010)

Cuerpos Legales que se indican) y los reglamentos publicados por la ex Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras⁸².

Lo interesante del asunto dice relación con que la inclusión del mercado financiero en la competencia de la LDC con la ley N° 19.955⁸³ no afectó notoriamente el número de casos de este mercado que en los TSJ. Así las cosas, el efecto de dicha incorporación hizo subir los casos a ocho casos en total durante toda la vigencia de la Ley N° 19.955, es decir, el efecto jurisprudencial de la incorporación de dicho precepto en la práctica jurisprudencial, en lo que a mercado financiero respecta, fue prácticamente nulo.

En la otra vereda, y tal como indica el Gráfico N° 4, el aumento de causas tras la promulgación de la Ley N° 20.555 fue explosivo: hubo un total de 98 sentencias durante el periodo comprendido entre su dictación (2011) y el año 2017.

Es relevante notar cómo la especificidad de la última reforma a la LDC tuvo una influencia directa y palpable en la práctica judicial nacional. No es baladí que la reforma orientada a extender la competencia de la institucionalidad del consumo prácticamente no haya tenido efecto judicial, en oposición a la regulación sectorial específica. Además, cabe recordar que la Ley N° 20.555, al igual que la Ley N° 19.955, tiene un cariz esencialmente preventivo. Así, por ejemplo, según el Mensaje de la Ley N° 20.555, dicha ley subentendía que *“la mejor forma de proteger a los consumidores es mejorando la información a la que pueden acceder para la toma de sus decisiones de consumo, se busca que las empresas que promocionan y dan a conocer sus productos por Internet informen acerca de los precios y características esenciales de éstos, facilitando así el acceso a la información de los*

⁸² El día 01 de junio de 2019, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) fue suprimida, transfiriéndose todas sus funciones a la Comisión de Mercado Financiero (CMF) en virtud de la ley 21.130 que Moderniza la Legislación Bancaria, promulgada el día 12 de 2019. Más en: <https://www.sbif.cl/recursos/CMF/ver-mas.html> [última visita: 04 de agosto de 2019]

⁸³ Artículo 2 Bis.- *No obstante lo prescrito en el artículo anterior, las normas de esta ley no serán aplicables a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios reguladas por leyes especiales, salvo: a) En las materias que estas últimas no prevean; b) En lo relativo al procedimiento en las causas en que esté comprometido el interés colectivo o difuso de los consumidores o usuarios, y el derecho a solicitar indemnización mediante dicho procedimiento, y c) En lo relativo al derecho del consumidor o usuario para recurrir en forma individual, conforme al procedimiento que esta ley establece, ante el tribunal correspondiente, a fin de ser indemnizado de todo perjuicio originado en el incumplimiento de una obligación contraída por los proveedores, siempre que no existan procedimientos indemnizatorios en dichas leyes especiales.*

consumidores”⁸⁴. Dicha intención normativa, según lo expuesto *et supra*, no tuvo asidero en la práctica.

Respecto a la disminución del número de causas entre los años 2015 y 2017, es posible sostener que se trataría de una respuesta directa a la baja de las causas judicializadas en los JPL, tal como fue expuesto en el punto 2.1. de este trabajo⁸⁵.

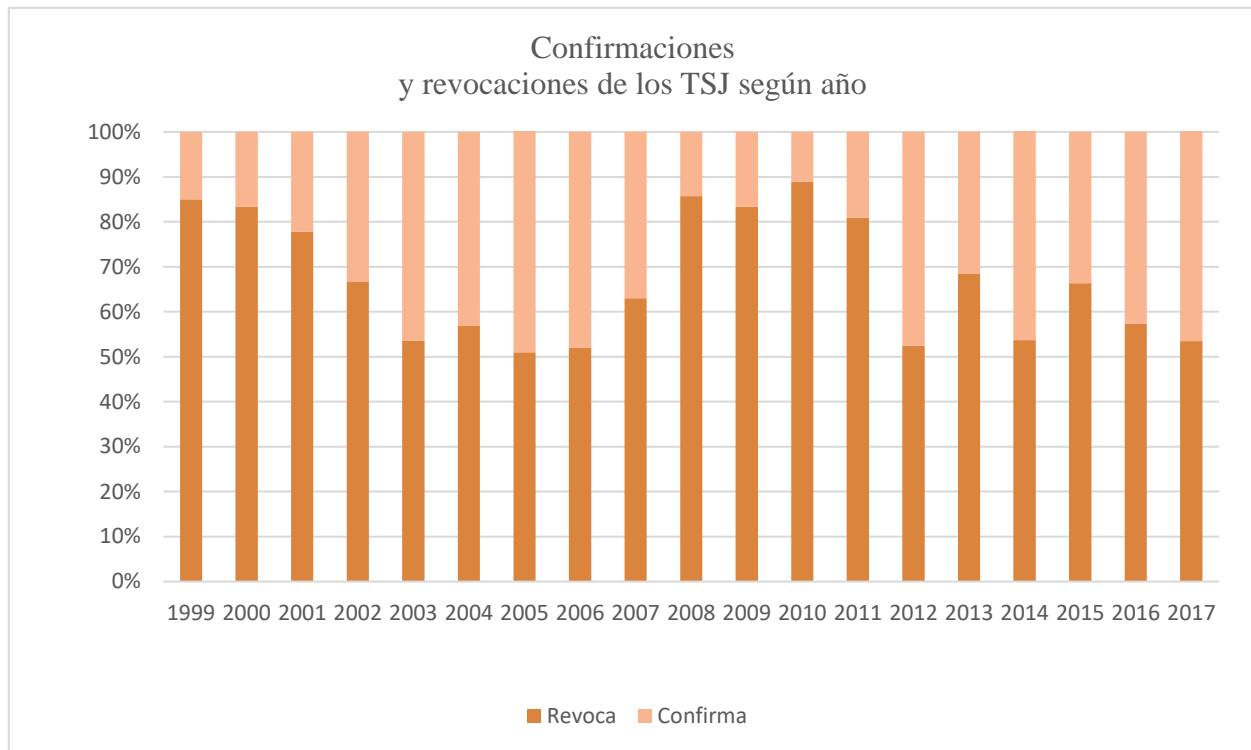
2.3. Tendencia en las revocaciones y confirmaciones por año

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

⁸⁴ (BCN 2011, p. 4)

⁸⁵ (Ver *Supra*, p. 32 y 33).

Gráfico N° 5



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

De la información obtenida, podemos sostener que la posición mayoritaria que toman tanto las Cortes de Apelaciones como la Corte Suprema respecto de las sentencias dictadas por los JPL es de revocar. El porcentaje de revocación de lo sentenciado en la primera instancia oscila entre el 51 y el 87% a través de las tres normativas analizadas. Se trata de uno de los pocos indicadores que se mantiene escandalosamente constante durante todo el periodo analizado sin excepciones.

Si bien este indicador en sí mismo no es un índice de calidad de las sentencias de primera instancia, sí es posible inferir que gran parte de las revocaciones se producen por un desacoplamiento (a lo menos) entre lo consagrado en la LDC y lo sentenciado por los JPL.

Al respecto, resaltaremos dos movimientos interesantes. Primero, el movimiento de las tendencias entre los años 2007 y 2011, siendo estos los años con mayor cantidad de sentencias revocadas. Esto también coincide con el aumento sostenido de sentencias emanadas de los TSJ durante el año 2009. Una explicación posible a dicha situación dice

relación con la dictación de la ley N° 19.955 (2004) y la extensión en el ámbito de aplicación de la LDC, tal como fue explicado en el apartado 2.2. de este trabajo relativo a la “Aplicación de las normas a través del tiempo”. Creemos que el cambio normativo pudo no haber sido correctamente interpretado por los tribunales de primera instancia, lo que explicaría dicha correlación.

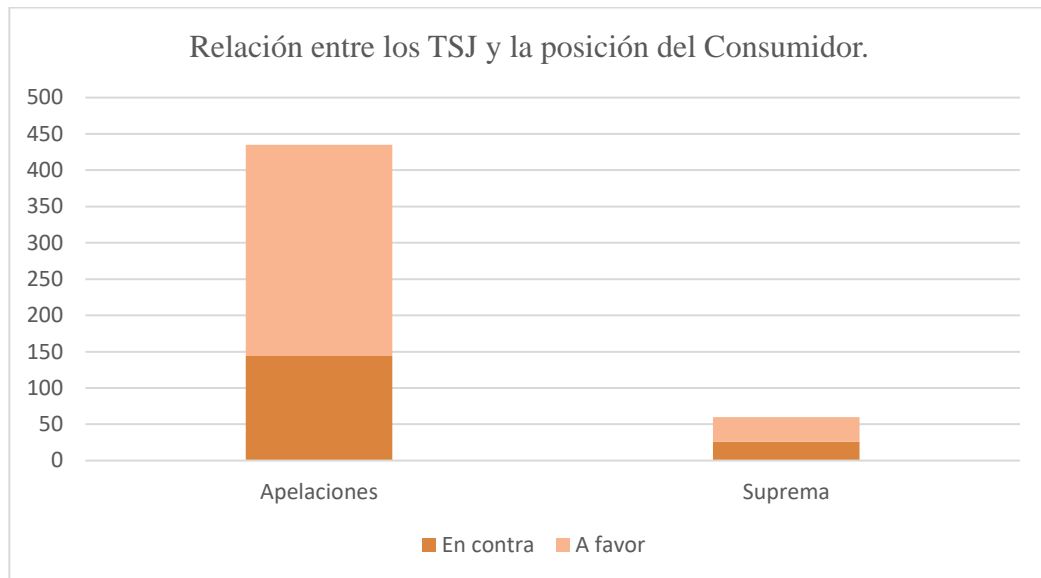
Segundo, aquel surgido entre los años 2015 y 2017. La tendencia fue a estrechar la diferencia entre las sentencias confirmadas y las sentencias revocadas. Esto podría tener dos explicaciones lógicas: (i) la consolidación del DDC como tal, habiendo transcurrido casi 20 años desde la promulgación de la LDC original y (ii) para esa fecha, nos encontrábamos en plena discusión del proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley N° 21.081, aprobada por el Congreso Nacional durante el mes de octubre de 2017, que anunciaba facultades fiscalizadoras, sancionadoras y normativas al SERNAC⁸⁶. Dicho proyecto fue altamente controversial, y planteaba, en su redacción primaria, la sustitución de competencia de los JPL por los tribunales civiles ordinarios.

2.4. En términos generales, ¿cómo se perfilan las tendencias de las Cortes respecto de la figura del consumidor?

Siguiendo con el análisis, se quiso estudiar cómo varió la posición de las Cortes respecto de la figura del consumidor, considerándola favorable cuando prevalecía su posición frente a la del proveedor o cuando, ante la existencia de conflicto entre normas que trataban materias relativas a los derechos de los consumidores, prevalecía lo señalado por la LDC. Los resultados se pueden apreciar a continuación en el Gráfico N° 6:

⁸⁶ [En línea] Más en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/consumidores/sernac/ministro-de-economia-por-fortalecimiento-del-sernac-sera-como-un-nuevo/2017-10-18/084130.html> [última visita: 04 de agosto de 2019]

Gráfico N° 6



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

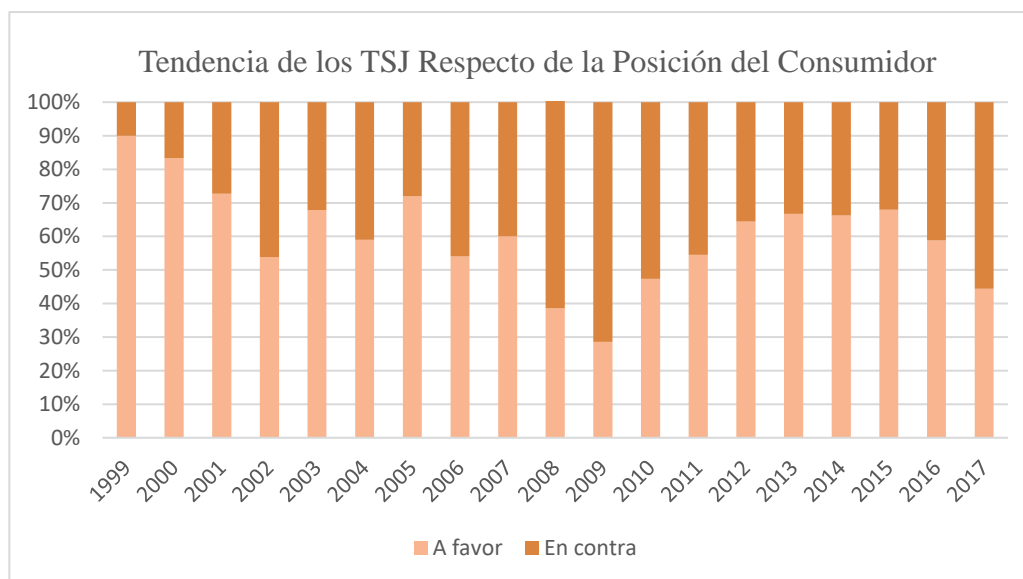
Existe una marcada tendencia, tanto en las Cortes de Apelaciones como en la Corte Suprema, a fallar conforme a los intereses del consumidor. En promedio, un 61% del total de las sentencias sobre las que se pronunció el sistema de Cortes de nuestro país, se mostró favorable a dicha postura.

En términos más desagregados, es posible sostener que el 66,8% de las sentencias que fueron falladas por una Corte de Apelaciones eran favorables al consumidor, mientras que, respecto de la Corte Suprema dicha tendencia alcanza el 56%. Esto también podría explicarse por los distintos roles y ámbitos de competencia de las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema en el sistema recursivo del DDC, tal como fue señalado en los apartados 1.2.3 y 1.2.4 relativo a los procedimientos judiciales en los TSJ⁸⁷.

⁸⁷ La Corte Suprema no conoce de aquellas causas que se cuya primera instancia sea tramitada en un JPL, según lo establecido en el artículo 38 de la Ley N° 18.287 que Establece Procedimiento Ante los Juzgados de Policía Local. Por tanto, solo conoce de aquellas sentencias cuya primera instancia haya sido dictada por un juzgado civil. La competencia para ver de los juzgados civiles para conocer asuntos de DDC es acotada (Ver *supra*, p. 21 y 22).

También se analizó la existencia de tendencias por parte de los TSJ respecto de la figura del consumidor a través del tiempo. Tal como se expresa en el Gráfico N° 7, es posible identificar la presencia de tendencias claras según la época a analizar.

Gráfico N° 7



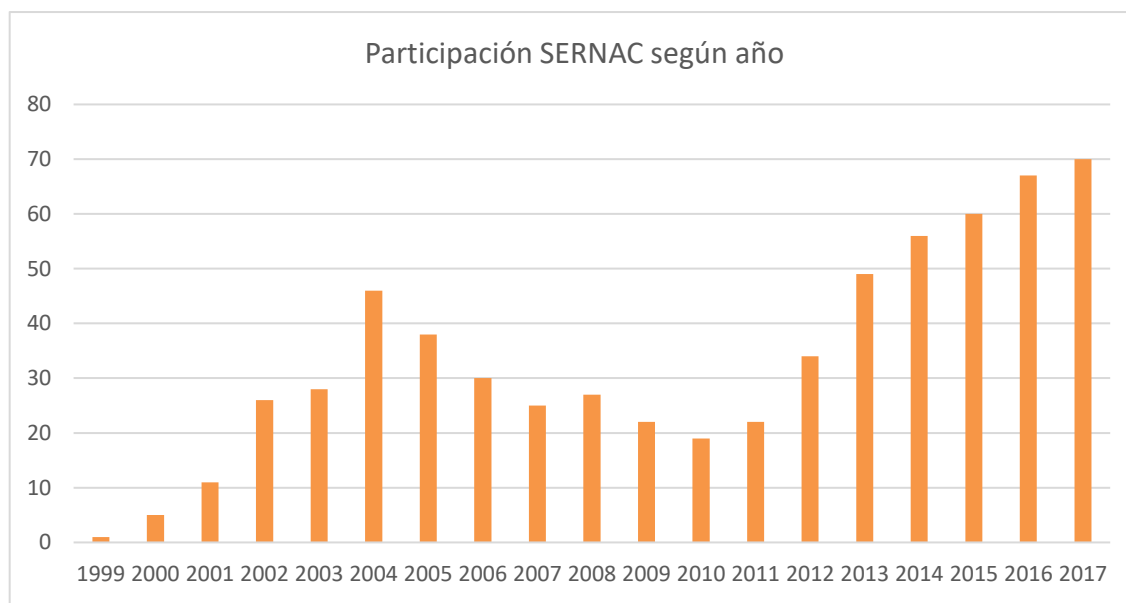
Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

Respecto del periodo que va entre los años 1997 y 2003, cabe señalar una clara tendencia a favor de la figura del consumidor: la idea subyacente de protección a este grupo en específico se hizo efectiva en los pronunciamientos jurisdiccionales.

Distinta es la situación que podemos encontrar en el periodo legislativo iniciado por la Ley N° 19.955 (2004). Resulta interesante resaltar que la ampliación del ámbito de aplicación de la LDC con la Ley N° 19.955 devino en una tendencia a la baja de dicha postura pro-consumidor, para llegar a un periodo de aumento de las sentencias contrarias a la postura del consumidor entre los años 2008 y 2010. Si consideramos un promedio de cuatro a cinco años entre que un conflicto se inicie en primera instancia y termine con sentencia definitiva en segunda instancia, el periodo de menor sentencias a favor del consumidor coincide con los primeros fallos en los que se aplicó la Ley N° 19.955.

Creemos que la principal explicación estaría dada por una falta de apoyo institucional a las causas del DDC lo que produciría que no prosperaran adecuadamente. Así, por ejemplo, podemos ver en el Gráfico N° 8:

Gráfico N° 8



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos y datos del INE

Podemos observar que el periodo de mayor alza en la postura contraria a la del consumidor (2008-2010) coincide con la menor cantidad de juicios llevados por Sernac. Es posible inferir que, a esa fecha, la participación de dicha agencia resultaba fundamental para el éxito de los casos en los TSJ.

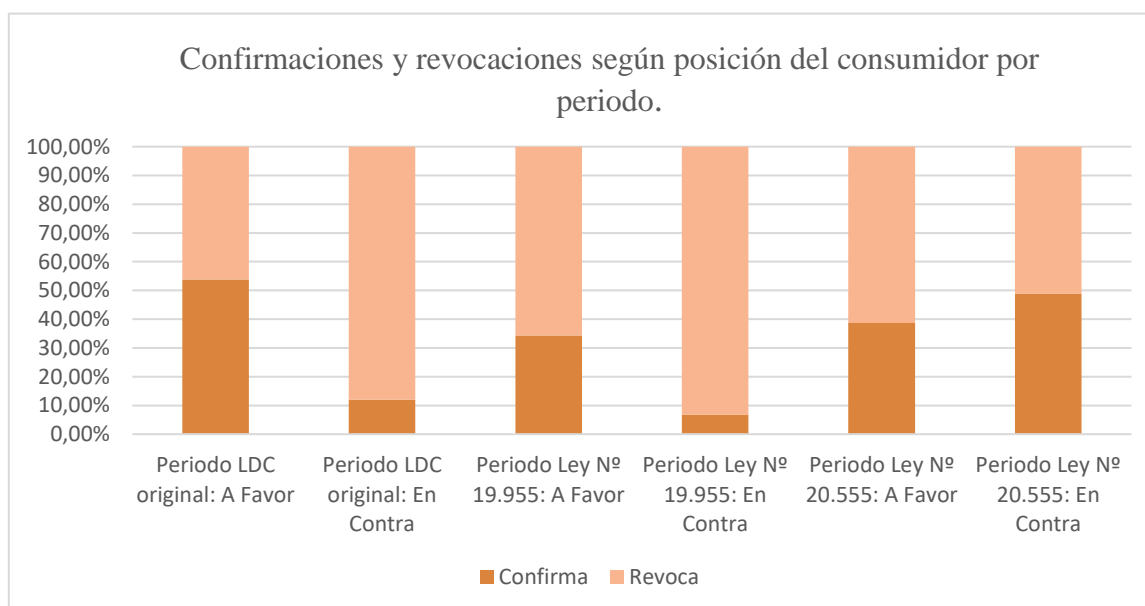
Respecto del periodo legislativo marcado por la promulgación de la Ley N° 20.555 (2011), podemos observar una bifurcación entre el alza en el número de los fallos que se pronuncian a favor del consumidor y la baja en el número de fallos en total. Existe un aumento considerable de las sentencias pro-consumidor entre los años 2011 y 2014 y una posterior estabilización de la cantidad de sentencias favorables desde el año 2014 al 2016: porcentualmente, el 62% de los fallos pronunciados en este periodo son proclives al consumidor.

Un evento interesante es observable durante el año 2017. Este año tiene una menor cantidad de sentencias en términos globales y un alza en el número de sentencias contrarias a los intereses del consumidor. Los datos son inconcluyentes a la hora de determinar causas de aquel fenómeno.

2.5. Revocaciones y confirmaciones respecto a la figura del consumidor.

Una interrogante que buscaba ser respondida en este trabajo era si la figura del consumidor afectaba o no en las confirmaciones o revocaciones de los TSJ. Los resultados se pueden observar en el Gráfico N° 9:

Gráfico N° 9



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

Sobre los resultados que se presentaron en el periodo legislativo originado por la LDC y por la ley N° 19.955, es notoria la tendencia de los TSJ a confirmar las sentencias que se pronunciaban a favor de la pretensión del consumidor y a revocar las que se pronunciaban en contra. En gran medida eso puede deberse a que la judicialización de un conflicto en DDC

es tan gravosa que solo aquellos casos que tengan un fundamento sólido a favor de este pasarían a instancias superiores.

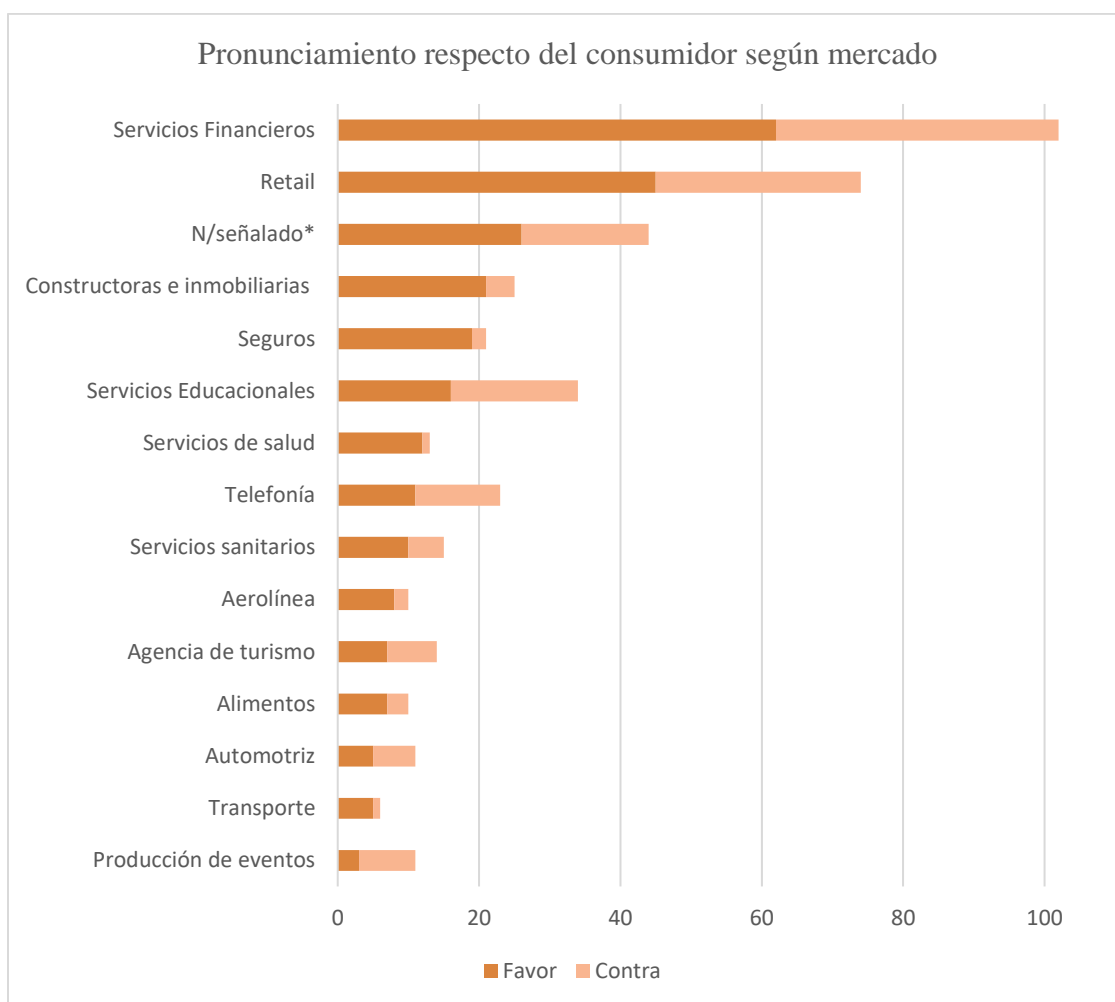
En relación con el periodo originado por la Ley N° 20.555, sin embargo, el fenómeno observable es diferente: existe un aumento relevante respecto de los fallos confirmatorios que van contra la posición del consumidor. Creemos que esto puede estar vinculado a la democratización del DDC y un eventual aumento de litigantes temerarios que habrían de llegar a los TSJ, además de las causas expuestas en el punto 2.3. de este trabajo⁸⁸.

2.6. Pronunciamientos de los TSJ según mercado

Podemos encontrar patrones en los pronunciamientos judiciales de los TSJ sobre ciertos mercados en específico. Para realizar dicho cálculo, se consideró la tendencia a fallar a favor o en contra del consumidor en consonancia con la categorización de dicho fallo dentro de un determinado mercado, lo cual generó los resultados que se observan en el Gráfico N° 10:

⁸⁸ Consolidación del DDC como tal, haciendo transcurrido casi 20 años desde la promulgación de la LDC original y antesala de la Ley N° 21.081, aprobada en el Congreso Nacional durante el mes octubre de 2017, que anunciaba facultades fiscalizadoras, sancionadoras y normativas al Sernac

Gráfico N° 10



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

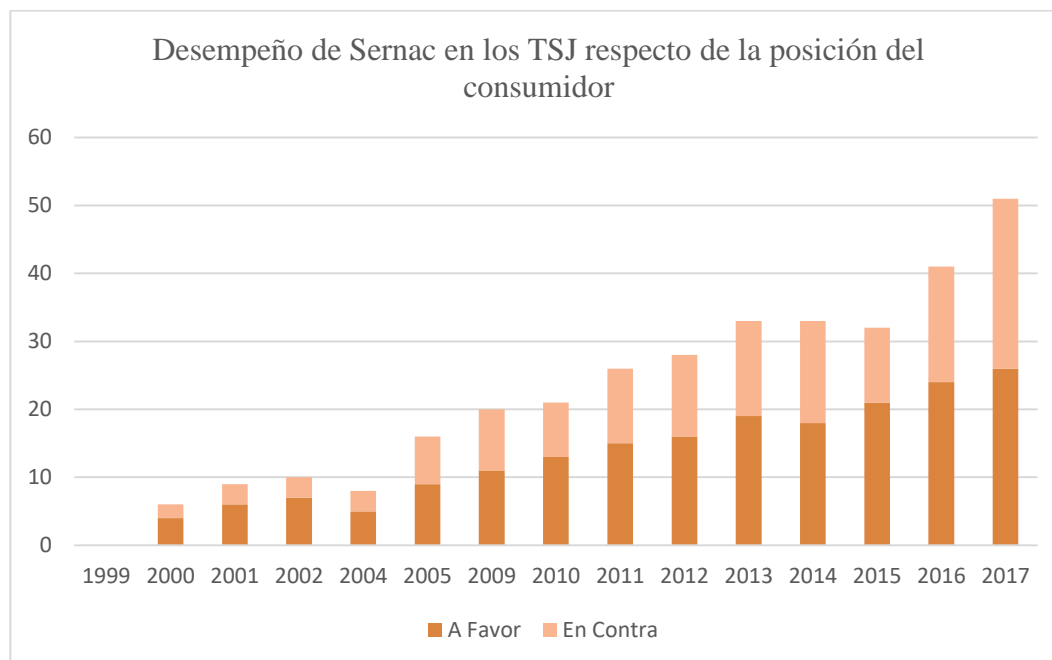
Existe una tendencia mayoritaria a fallar a favor del consumidor en la mayoría de los mercados. Destaca en este aspecto la industria financiera, que no solo es el mercado con mayor cantidad de sentencias de los TSJ, sino que también es el mercado con número de sentencias a favor del consumidor. Mismo porcentaje de sentencias a favor del consumidor tiene el mercado del *retail* (60%). En todas aquellas sentencias donde el TSJ se limita a confirmar o rechazar el recurso, sin hacer mayor análisis del caso en cuestión (N/señalado), el porcentaje de sentencias a favor del consumidor es de un 59%.

2.7. Desempeño de SERNAC en las sentencias a favor del consumidor

La efectividad de las agencias regulatorias es un aspecto que ha sido estudiado por la doctrina nacional⁸⁹. Respecto de la agencia regulatoria del DDC, Sernac participó en 134 casos del total de litigios ventilados ante los TSJ (cerca del 21%)⁹⁰.

En general, la presencia de Sernac en las sentencias tiende a potenciar la posición del consumidor, teniendo una influencia positiva en los litigios, según se muestra en el Gráfico N° 11:

Gráfico N° 11



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos.

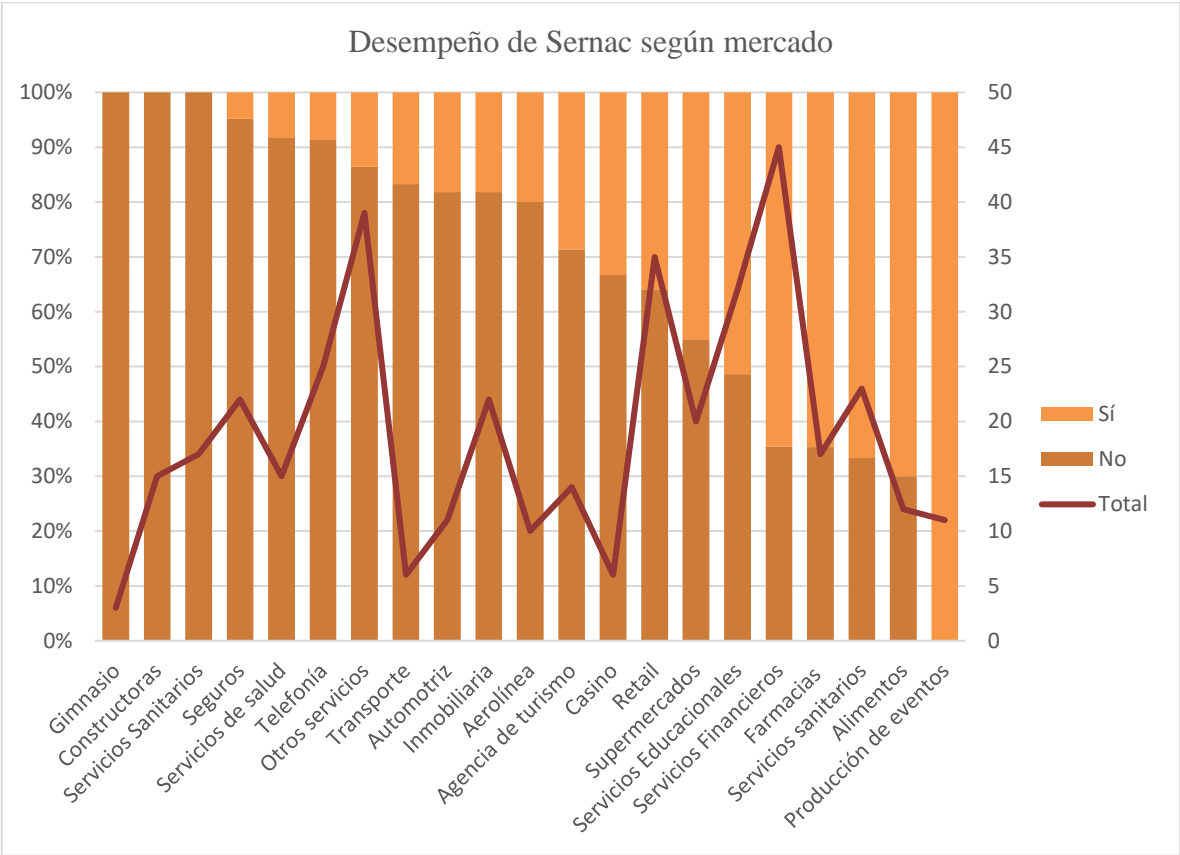
Los casos en que SERNAC decide participar no son aleatorios. En general, este organismo tiene una decidida política pública sobre los mercados en los que se involucra en

⁸⁹ Ver más en: (González, Micco y Caicha 2013), (González y Micco 2014) y (Pardow 2015)

⁹⁰ Por su parte, SERNAC declara haber participado en cerca de 4.658 juicios de interés general en el periodo de tiempo que va desde el año 2014 hasta el año 2018, con un porcentaje de efectividad de un 75% (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 2018)

términos judiciales. Tal como se observa en el Gráfico N° 12, los mercados donde existe mayor participación del SERNAC en acciones judiciales que han llegado a las Cortes de nuestro país se concentran en los mercados de servicios financieros, otros servicios, retail, servicios educaciones, servicios sanitarios y telefonía.

Gráfico N° 12



Fuente: Elaboración propia según los datos contenidos en la base de datos

De estos resultados, cabe destacar que, de los 6 mercados donde el SERNAC más decide intervenir por vía judicial, 4 tienen regulación sectorial con organismos reguladores propios (servicios sanitarios, servicios financieros, telefonía y servicios educacionales)⁹¹.

⁹¹ Dichas industrias serían competencia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Subsecretaría de las Telecomunicaciones y Superintendencia de Educación, respectivamente.

El desempeño del Sernac en dichos mercados es disímil. El mercado en que tiene mayor participación, 33,5% (del total de 134), es el mercado financiero. En él, tiene un porcentaje de efectividad de un 64% (29 casos). En el mercado de los servicios, en cambio, de un total de 43 casos, tiene un porcentaje de efectividad de un 14% casos (6 casos). Respecto de Retail, su porcentaje de efectividad es de un 34% (13 casos). De servicios educacionales, una efectividad de 51.4% (18 casos) y de los mercados de servicios sanitarios y telefonía, una efectividad de un 66 % (15 casos) y un 25% (2 casos), respectivamente.

III. Conclusiones.

3.1. Jurisdicción tardía: la relevancia de los tiempos a la hora de medir la influencia de las leyes.

No hay suficiente doctrina que permita determinar de manera omnicomprendiva cuál es el estado actual de los procedimientos judiciales en Chile⁹². Por ello, una parte importante de esta investigación fue la cristalización del tiempo que demoró la LDC y sus posteriores modificaciones en llegar a los TSJ.

Tal como se observó en los apartados 2.1. y 2.2. de este trabajo, el tiempo que demora una ley en tener sus primeros pronunciamientos de los TSJ es escandalosamente alto⁹³. En el caso de la LDC original (1997), los pronunciamientos en número relevante de la TSJ tuvieron lugar casi 8 años después, es decir durante los años 2004 y 2005, en el contexto de la aprobación y promulgación de la Ley N° 19.955, su primera reforma. A su vez, la Ley N° 19.955 tuvo sus primeras aplicaciones porcentualmente relevantes entre los años 2009 y 2011, entre 5 y 7 años después de su promulgación.

La Ley N° 20.555, por su parte, tiene sus primeras aplicaciones relevantes entre los años 2011 y 2013, es decir, en un lapso de tiempo notoriamente más breve que las leyes anteriores. Creemos que la reducción en el plazo de aplicación jurisprudencial podría deberse a tres motivos: (i) primero, y de manera bastante obvia, por la normalización de la LDC en los TSJ y su institucionalidad en el mundo jurídico; (ii) una notoria reducción en los tiempos de aplicación jurisprudencial de las normas. Así, y a diferencia de lo acontecido en los otros casos analizados, los primeros fallos de la Ley N° 20.555 fueron dictados el mismo año de su promulgación, situación diametralmente opuesta a lo acontecido con la LDC original; y (iii) la naturaleza de la reforma en cuestión. Tal como fue expuesto, esta reforma se distingue

⁹² El último estudio empírico orientado a medir la duración de los juicios data del año 2011. Más en: (CEJA 2011).

⁹³ En el mismo sentido (Cerdea 1992), (Lillo & Riego 2015) y (CEJA 2011).

por tener una marcada orientación al mercado financiero, caracterizado por su alta presencia judicial⁹⁴, por lo que su aplicación en los TSJ habría sido más eficaz.

Estas tres ideas presuponen la existencia de una variación argumentativa de los TSJ respecto de aquellos juicios que ya estaban siendo ventilados en tribunales al momento de la promulgación de la ley, con deferencia al espíritu de lo establecido en la Ley N° 20.555, dados los tiempos de funcionamiento de la jurisprudencia. Dicho en otros términos, creemos que la aplicación de esta ley en particular pudo haber afectado juicios que ya estaban siendo conocidos en los TSJ al momento de su dictación. No creemos que este efecto pueda ser replicado en reformas más estructurales, como lo fue la Ley N° 19.955.

En términos generales, si bien la duración de los juicios y, por ende, el plazo de aplicación jurisprudencial de una norma ha ido en franco descenso, la falta de estudios empíricos que acrediten dicha situación, nos impide sostener conclusiones fiables al respecto. Esta situación repercute en un aspecto clave de legislaciones actuales y futuras: tener claridad acerca de cuánto demoran los TSJ en pronunciarse sobre asuntos que puedan ser conflictivos en la aplicación de una ley, información elemental para el desarrollo de políticas públicas y reformas de leyes vigentes.

3.2. Aumento progresivo de los juicios en TSJ: ¿fracaso de la intención preventiva de la LDC y sus reformas o consecuencia natural de la protección al consumidor?

En general, la idea de legislar a favor del consumidor se ha enfrentado a una resistencia sistemática en nuestra historia legislativa. Así, por ejemplo, en el Primer Informe de Economía del Senado para la Ley N° 19.496, se señaló que “*la realidad chilena confirma que los consumidores no necesitan de normas protectoras que vayan más allá de prevenir o*

⁹⁴ (CEJA 2011), pp. 70 y ss.

sancionar los casos de fraude o engaño. Es el propio mercado, a través del mecanismo de la libre competencia, quien se encarga de corregir eventuales desviaciones o abusos”⁹⁵.

De la misma forma, en la discusión en sala de la Ley N° 19.955, se dijo que las acciones y procedimientos incorporados a la LDC *“se podrían convertir en una especie de institución en la que se profesionalice la presentación de reclamos con el propósito de generar un incentivo pecuniario para quienes las dirijan”⁹⁶.*

Por su parte, el Mensaje de la Ley N° 20.555, señaló que *“en el convencimiento de que la mejor forma de proteger a los consumidores es mejorando la información a la que pueden acceder para la toma de sus decisiones de consumo, se busca que las empresas que promocionan y dan a conocer sus productos por Internet informen acerca de los precios y características esenciales de éstos, facilitando así el acceso a la información de los consumidores”⁹⁷.*

Así las cosas, no era de extrañar que en las tres normas referidas se buscara imprimir una fuerte tendencia preventiva más que punitiva. La manera predilecta del legislador de manifestar esa intención fue a través de obligar a los proveedores de productos y servicios a suministrar un determinado estándar de información a los consumidores. Se consideró que dicho gravamen constituiría *“la forma más suave de intervencionismo legal”⁹⁸* y la más compatible con una economía de libre mercado, por lo que resultaría más políticamente factible su imposición⁹⁹.

A *contrario sensu*, podríamos sostener que la creación de procedimientos y acciones judiciales *sui generis* supondría una representación *ex ante* por parte del legislador acerca del aumento en la judicialización del DDC. Sin embargo, en las diversas historias legislativas de

⁹⁵ (BCN 1997, p. 234). En el mismo sentido, señaló que *“sin duda, en este supuesto, es el consumidor quien resulta perjudicado al eliminarse la competencia que constituye el instrumento más eficiente para mejorar las condiciones que se ofrecen a quien concurre al mercado”* (Rodríguez Grez 2015a, p. 58)

⁹⁶ (BCN 2004, p. 464)

⁹⁷ (BCN 2011, p. 5)

⁹⁸ (De la Maza 2010, p. 31)

⁹⁹ (De la Maza 2010, p. 32)

las normas analizadas, la tendencia prevencionista ya expuesta supera con creces cualquier consideración en sentido contrario¹⁰⁰.

Como conclusión en este apartado, debemos destacar que la intención preventiva no se cumplió en los hechos. La judicialización en sede de TSJ ha ido en aumento sostenido. Tal como se indicó en el punto 2.1. de este trabajo, la judicialización creció en cerca de un 550% en los TSJ durante el periodo analizado. Este efecto debe ser entendido bajo la consideración que el porcentaje de casos judicializados es menor al número de casos de infracción de ley que han de verse en sede extrajudicial: los contratos de consumo cuya cuantía es baja no llegan, por regla general, a instancias judiciales¹⁰¹.

En particular, y tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 3, la implementación de la Ley N° 19.955 aumentó en un 6,31% los procedimientos conocidos por los TSJ. La Ley N° 20.555, por su parte, lo hizo en un 2%, con énfasis en los casos relacionados al mercado financiero (cerca del 89% de los asuntos en dicho mercado fueron conocidos de manera posterior a la promulgación de la Ley N° 20.555, según fue expuesto en el Gráfico N° 4).

Tal como fue expresado en el gráfico N° 3, la modificación del ámbito de aplicación de la LDC contenida en la Ley N° 19.955¹⁰² trajo consigo el impacto jurisprudencial más

¹⁰⁰ (BCN 1997, pp. 234 y ss.), (BCN 2004, pp. 464 y ss.), (BCN 2011, pp. 144 y ss.)

¹⁰¹ “Teniendo presente que en el caso que un consumidor pretenda iniciar acciones legales ante el Juzgado de Policía Local, la gestión de notificación de la demanda (trámite esencial si es que lo que se pretende es tener alguna compensación o indemnización, no solo la aplicación de multas al proveedor), tienen un valor promedio de \$25.000. Esto significa que, en la mayoría de los casos, existen altos costos de transacción para el consumidor que opte por la litigación, toda vez que habiéndose ahorrado los costos legales de asesoría para el juicio (pudiendo comparecer personalmente de acuerdo a la Ley, circunstancia facilitada por los formularios de demanda que gratuitamente pone a disposición del público el SERNAC), el monto de la notificación constituye comparativamente un costo elevado de la operación del consumo y del evento incierto de los resultados del juicio” (SERNAC 2012, p. 10)

¹⁰² Artículo 2°.- *Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley: a) Los actos jurídicos que, de conformidad a lo preceptuado en el Código de Comercio u otras disposiciones legales, tengan el carácter de mercantiles para el proveedor y civiles para el consumidor; b) Los actos de comercialización de sepulcros o sepulturas; c) Los actos o contratos en que el proveedor se obligue a suministrar al consumidor o usuario el uso o goce de un inmueble por períodos determinados, continuos o discontinuos, no superiores a tres meses, siempre que lo sean amoblados y para fines de descanso o turismo d) Los contratos de educación de la enseñanza básica, media, técnico profesional y universitaria, sólo respecto del Párrafo 4° del Título II; de los Párrafos 1° y 2° del Título III; de los artículos 18, 24, 26, 27 y 39 C, y respecto de la facultad del o de los usuarios para recurrir ante los tribunales correspondientes, conforme a los procedimientos que esta ley establece, para hacer efectivos los derechos que dichos Párrafos y artículos les confiere. No quedará sujeto a esta ley el derecho a recurrir ante los tribunales de justicia por la calidad de la educación o por las condiciones académicas fijadas en los reglamentos internos vigentes a la época del ingreso a la carrera o programa respectivo, los cuales no podrán ser alterados sustancialmente, en forma arbitraria, sin perjuicio de las obligaciones de dar fiel cumplimiento a los términos, condiciones y modalidades ofrecidas por las entidades de educación; e) Los contratos de venta de viviendas realizadas por empresas constructoras, inmobiliarias y por los Servicios de Vivienda y Urbanización, en lo que no diga relación con las normas*

relevante de todas las normas comprendidas en este estudio. Es posible sostener que, si bien la mención explícita de dicha reforma pudo haber sido soslayada en los fallos posteriores a su promulgación, es innegable su efecto en la aplicación de la LDC. A mayor abundamiento, creemos que gran parte de las sentencias que incorporaron esta norma a la hora de sentenciar, no se manifestaron en este estudio por tratarse de una remisión indirecta a la misma¹⁰³, por lo que sus implicancias judiciales podrían, incluso, estar subrepresentadas en este estudio. Se trata de una de las pocas consecuencias jurisprudenciales que fueron acertadamente vaticinadas por la doctrina cuando se discutió sobre los posibles efectos de la ampliación del artículo 2º¹⁰⁴.

Creemos que la judicialización en el DDC, tan temida en las discusiones parlamentarias, no representa un conflicto en sí mismo, responde a la utilización de herramientas otorgadas por ley para la resolución de un conflicto, especialmente si se considera el número de juicios en relación con el número de reclamos ante el SERNAC. Lo que resulta realmente problemático de la institucionalidad del DDC dice relación con la cantidad de acciones deducidas ante los TSJ por, presumiblemente, sentencias con aplicaciones deficientes de la ley, tal como será expuesto a continuación.

3.2.1. Judicialización del LDC: problemas de competencia

Tal como se indica en el apartado 2.3. de este trabajo, relativo a la tendencia de las revocaciones y confirmaciones por año, existe una propensión contundente a revocar lo indicado por las primeras instancias del DDC. Durante la transversalidad del periodo analizado, el promedio de revocaciones a lo indicado en el tribunal de primera instancia fue de un 60,61%, oscilando entre el 87% de revocaciones en su punto máximo y un 51% de revocaciones en su punto mínimo. Es decir, incluso en el periodo de mayor cantidad de

sobre calidad contenidas en la ley N° 19.472, y f) Los actos celebrados o ejecutados con ocasión de la contratación de servicios en el ámbito de la salud, con exclusión de las prestaciones de salud; de las materias relativas a la calidad de éstas y su financiamiento a través de fondos o seguros de salud; de la acreditación y certificación de los prestadores, sean éstos públicos o privados, individuales o institucionales y, en general, de cualquiera otra materia que se encuentre regulada en leyes especiales³.

¹⁰³ Al respecto, (Jara 1999) & (Baraona González 2006).

¹⁰⁴ La doctrina ha indicado que, si bien la incorporación de la ley N° 19.955 no modificó los conceptos fundamentales en materia de ámbito de aplicación de la LDC, sí varió sustancialmente el ámbito de aplicación de la misma. Más en: (Jara 2006).

confirmaciones de lo sostenido en primera instancia, la tasa de revocación va sobre el 50%. Este indicador es, sin duda, preocupante a luz de la salud judicial del DDC.

La mayoría de los conflictos del DDC son ventilados en los JPL como primera instancia. Respecto de ellos, tanto la doctrina especializada como el Mensaje de la Ley N° 21.081 son categóricos y acertados en señalar que no constituyen la sede adecuada para resolver conflictos que involucren la protección de los derechos de los consumidores, por cuanto *“no son especialistas en la materia (...) el consumidor afectado se encuentra desprotegido y le resulta costoso acudir a esta justicia: puede comparecer sin abogado a enfrentar al proveedor que cuenta con asistencia jurídica y le corresponde soportar todo el costo de generar la prueba de la infracción (...) existe una alta sobrecarga de trabajo en los Juzgados de Policía Local (...) el sistema genera una importante discriminación según condición socioeconómica. En efecto, quienes cuentan con más recursos acuden a los Juzgados de Letras en lo Civil, para resolver sus conflictos de daños civiles, mientras quienes cuentan con menos recursos deben acudir a los Juzgados de Policía Local”*¹⁰⁵.

¿Qué hacer, entonces, con este problema? El proyecto inicial de Ley N° 21.081 consideró la asignación de potestades fiscalizadoras y sancionadoras a SERNAC como una solución posible. Dentro de esas potestades, destacaba la posibilidad de resolver en esta sede todas aquellas denuncias individuales de carácter infraccional. Este ámbito de facultades fue impugnado por el Tribunal Constitucional en su sentencia Rol N° 4012-17, en un proceso que, tras una larga y compleja discusión, terminó por eliminar dichos aspectos del proyecto.

A pesar que la resolución de infracciones en sede administrativa habría mantenido cierta complejidad regulatoria indeseable, también pudo haber promovido una resolución más efectiva de conflictos de poca monta en una instancia más accesible a los consumidores, lo que nos lleva a concluir que, al menos desde un punto de vista estadístico, la decisión de sustraer dichos procedimientos de la competencia de SERNAC, en principio, no fue la correcta.

¹⁰⁵ (BCN 2018, p. 8)

La consecuencia de tal decisión regulatoria es la mantención de ineficiencias en, al menos, cuatro niveles: (i) resulta sumamente gravoso para el Estado la mantención de instancias administrativas y judiciales para resolver conflictos de poca monta¹⁰⁶; (ii) complejiza de sobremanera la resolución de conflictos, lo que resulta un disuasivo para reclamar ante infracciones a la LDC; (iii) mantiene un alto nivel de complejidad regulatoria, en oposición a la tendencia internacional de simplificación administrativa¹⁰⁷; y, (iv) mantiene dos tipos de justicia paralelos en sede del DDC: aquella impartida por los JPL y aquella impartida por los juzgados civiles, en contexto que no habría ninguna explicación que pudiese justificar, en principio, la mantención de dos tribunales competentes.

3.2.2. Limitada participación de los TSJ impide una uniformización de la jurisprudencia.

En términos procedimentales, no existe casación para los procedimientos en que se tutela el interés individual¹⁰⁸. Es decir, los TSJ se ven impedidos de sentar jurisprudencia clara en un contexto de sentencias contradictorias y abundantes. Esta participación “*sería informadora para el mercado. No debemos olvidar que en estas causas se discuten materias de indemnización, relación de causalidad, cuantificación del daño moral, etc.: lo que debiera*

¹⁰⁶ “Teniendo presente que en el caso que un consumidor pretenda iniciar acciones legales ante el Juzgado de Policía Local, la gestión de notificación de la demanda (trámite esencial si es que lo que se pretende es tener alguna compensación o indemnización, no solo la aplicación de multas al proveedor), tienen un valor promedio de \$25.000. Esto significa que, en la mayoría de los casos, existen altos costos de transacción para el consumidor que opte por la litigación, toda vez que habiéndose ahorrado los costos legales de asesoría para el juicio (pudiendo comparecer personalmente de acuerdo a la Ley, circunstancia facilitada por los formularios de demanda que gratuitamente pone a disposición del público el SERNAC), el monto de la notificación constituye comparativamente un costo elevado de la operación del consumo y del evento incierto de los resultados del juicio” (SERNAC 2012, p. 10)

¹⁰⁷ “El gobierno de Chile debe ampliar sus esfuerzos actuales para desarrollar una estrategia de simplificación administrativa transversal, centrándose en regulaciones y trámites de alto impacto, evaluando sus costos y apoyando su simplificación y modernización: en muchos países de la OCDE (como Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido, etc.), la simplificación administrativa se ha convertido en un paquete integral de herramientas y medidas que ayudan a reducir costos a empresas y ciudadanos”(OCDE 2016, p. 22).

¹⁰⁸ Artículo 32.- En los asuntos de que conocen en primera instancia los Jueces de Policía Local, procederá el recurso de apelación sólo en contra de las sentencias definitivas o de aquellas resoluciones que hagan imposible la continuación del juicio. El recurso deberá ser fundado y se interpondrá en el término fatal e individual de cinco días, contados desde la notificación de la resolución respectiva. Conocerá de él la Corte de Apelaciones respectiva y se tramitará conforme a las reglas establecidas para los incidentes. Si el apelante no compareciere dentro del plazo de cinco días desde que se reciban los autos en la secretaría del tribunal de segunda instancia, éste declarará desierto el recurso de apelación respectivo. Se aumentará este término en tres días más, cuando los autos se remitan desde un tribunal de primera instancia que funcione fuera de la comuna en que reside el de alzada. Artículo 38.- No procederá el recurso de casación en los juicios de Policía Local.

ser materia de casación en el fondo, no existe razón alguna para que el legislador haya privado a las acciones de reparación de su conocimiento por la Corte Suprema vía casación”¹⁰⁹.

3.3. Influencias externas: jurisprudencia y contexto histórico.

Otro aspecto relevante que queremos destacar es la influencia directa de dos factores en la jurisprudencia de los TSJ: (i) el contexto legislativo y (ii) las actuaciones de Sernac. Respecto del primer factor, es notoria la incidencia de las promulgaciones de ley en el trabajo de las Cortes. Así las cosas, pudimos observar en los Gráficos N° 1 y N° 3 de este trabajo, cómo la promulgación de ambas reformas (2004 y 2011) resultó en alzas significativas de la cantidad de fallos pronunciados. La conclusión directa que podemos desprender es que las promulgaciones de leyes nuevas pusieron en movimiento el número de sentencias relativas al DDC, independiente de su utilización por los TSJ.

También creemos que, a la luz de los números, existe una relación indirecta entre el contexto histórico y el comportamiento de los TSJ. Podemos encontrar una manifestación clara en el alza de cerca de un 33,3% que tuvo el número de sentencias de la CS durante el año 2011, en que reventó el caso La Polar, tal como fue señalado en el apartado 2.1. relativo a la evaluación de la judicialización en el Derecho del Consumo. Naturalmente, en consideración a los tiempos bajo los cuales establecimos que transita una acción judicial a través de los distintos tribunales, este efecto no se daría respecto de aquellas causas que ingresan en los momentos álgidos del acontecer nacional, sino que respecto de aquellas causas que ya estaban siendo ventiladas en dicho contexto.

Por otro lado, respecto de Sernac, es interesante su relación con la jurisprudencia de los TSJ. Si bien su participación es levemente inferior a otras agencias (un 20% en total vs. un 25% de la Fiscalía Nacional Económica¹¹⁰), tiene un desempeño bastante bueno a nivel jurisprudencial: mayoritariamente, la participación de Sernac tiene una incidencia positiva

¹⁰⁹ (Baraona González 2006, p. 305)

¹¹⁰ (Pardow 2015, p. 434)

respecto de la posición del consumidor: cerca del 54% de los juicios en los que participa resultan favorables a la posición del consumidor.

A pesar de eso, es preocupante que gran parte de sus esfuerzos institucionales se vean invertidos en mercados que ya tienen una agencia asignada: por ejemplo, tal como fue expuesto *supra*¹¹¹, cerca de un tercio (33,5%) de los litigios en los que interviene Sernac son con ocasión de conflictos suscitados en el mercado financiero, lo cual resulta tremendamente ineficiente en términos de política pública y regulaciones sectoriales.

3.4. Regulación sectorial: ¿es necesaria la doble regulación de ciertos mercados?

La protección del consumidor se justifica en la medida que pueda darse una aplicación extensa en sus preceptos. Así, la ampliación del tipo objetivo que tuvo lugar con la Ley N° 19.955 y la doble especialización al mercado financiero que incorporó la Ley N° 20.555 buscaron hacer palpable la extensión de esta normativa a todos los mercados que así lo requieran.

Sin embargo, la idea de extender la LDC a estos mercados fue controvertida al momento de legislar. Así las cosas, la LDC, en su proyecto de Ley original, no hizo mención a su aplicación respecto de mercados con regulaciones especiales. En el primer informe de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, se llegó a indicar la exclusión expresa de los concesionarios de energía eléctrica, de servicio público de telecomunicaciones y a los prestadores de servicios sanitarios *“en razón a que dichos servicios disponen de normas estatutarias propias, tienen regulaciones particulares y están sujetas a fiscalización de sus respectivas superintendencias”*¹¹².

Afortunadamente, dicha indicación no prosperó. Se argumentó que la Ley N° 18.233, antecesora a la LDC en protección al consumidor, no excluía dichos mercados e incluso, *“se expresó que la ley mencionada en vigencia es insuficiente para actuar en este terreno, ya que no protege al consumidor respecto de la petición de indemnización por los daños*

¹¹¹ Ver *Supra*, p. 50.

¹¹² (BCN 1997, p. 35)

*causados por falta de suministro de un servicio y, en cambio, frente al atraso del pago oportuno por el consumo de ese servicio, las empresas aplican multas, intereses y cobros por reposición que llegaría a constituir una desigualdad ante la ley”*¹¹³.

En este sentido también lo entendieron los tribunales de justicia: este estudio confirmó lo indicado por la doctrina acerca sobre su clara tendencia “*a admitir de manera amplia la aplicación de la Ley N° 19.496 en todos aquellos casos en que sus normas, ya sea adjetivas o sustantivas, parecen ser las más adecuadas para brindar una efectiva protección al consumidor afectado en sus derechos como tal*”¹¹⁴⁻¹¹⁵.

En suma, la agencia de protección al consumidor y el sistema judicial de los TSJ desempeñan un papel activo en atender las inquietudes de los consumidores, incluso a pesar de contar con otras instituciones asignadas. Esto es un éxito de las políticas de difusión realizadas por SERNAC y un fracaso correlativo de la atención a los consumidores por parte de otras agencias. Desde la perspectiva del consumidor, entonces, la doble regulación de ciertos mercados, desde su plaza específica por un lado y del DDC por el otro, ha sido exitoso. Sin embargo, la superposición de regulaciones trae consigo ineficiencias que son difíciles de contrarrestar.

La doctrina ha señalado que las competencias superpuestas tienen tres tipos de problemas fundamentales: “*en primer lugar, existe un problema de interferencia cuando los órganos superpuestos actúan en sentido contradictorio. Enseguida, en caso que ambos órganos actúen en el mismo sentido pero de manera sucesiva, el problema que se presenta es la ausencia de unidad de mando. Finalmente, el problema es uno de deferencia mutua cuando los distintos órganos que podrían regular una materia determinada se inhiben recíprocamente en una dinámica de acción colectiva*”¹¹⁶.

¹¹³ (BCN 1997, p. 35)

¹¹⁴ (Momborg 2004, p.10)

¹¹⁵ En sede administrativa, ocurre algo similar. SERNAC ha señalado que “*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*” (BCN 2011, p.4)

¹¹⁶ (Pardow 2014, p. 12)

Entonces, ¿es necesaria la doble regulación (sectorial y de DDC) en ciertos mercados para efectos de protección al consumidor? La evidencia empírica señala que no. Según fue expuesto en este trabajo, los mercados con doble regulación (telecomunicaciones, educación y mercado financiero) son aquellos mercados con mayor número de reclamos en SERNAC y mayor participación de SERNAC en juicios ventilados ante los TSJ. Si excluimos al mercado financiero, además tienen la menor cantidad de juicios fallados a favor del consumidor. Si bien no sería sensato sostener que estos datos por sí solos constituyen un diagnóstico de la situación regulatoria actual para el consumidor en tales sedes, sí son indicadores del estado del arte, en lo que a DDC respecta.

La duplicación de regulaciones en Chile es un problema estructural: un análisis de la OCDE señaló que nuestro sistema regulatorio es *“grande y complejo, sobre todo en materia de regulaciones subordinadas. Las regulaciones existentes no se analizan de manera sistemática y es posible que la introducción de una nueva regulación no derogue automáticamente la anterior. A la fecha, el gobierno de Chile no aplica un enfoque sistemático para la simplificación regulatoria”*¹¹⁷.

En particular para esta situación, la doctrina ha señalado que la coordinación administrativa es clave¹¹⁸ sin embargo la manera de realizar dicha coordinación no es pacífica: *“en un extremo, podría establecerse una preferencia absoluta al regulador sectorial, obligando a que el SERNAC se abstenga de intervenir en mercados regulados. En el otro extremo, podría establecerse una jerarquía en el orden inverso (...) ambas soluciones, sin embargo, resultan poco realistas desde un punto de vista estratégico”*¹¹⁹.

No obstante esto, creemos que los datos expuestos en este trabajo constituyen como consecuencia necesaria el que la regulación debiese ser resultado de una coordinación legislativa con una norma de clausura que favorezca a SERNAC en todos los asuntos atinentes al DDC.

¹¹⁷ (OCDE 2016, p. 15)

¹¹⁸ Más en (Pardow 2014)

¹¹⁹ (Pardow 2014, p. 15)

Compartimos la opinión sobre la delicadeza con que debe dibujarse el diseño legislativo para estos efectos. Sin embargo, creemos que la situación actual no invita, siquiera, a discutir cuál es la mejor coordinación regulatoria en la actualidad sino que se encuentra en un estadio muy anterior: en industrias troncales al DDC no existe coordinación alguna entre el regulador sectorial y regulador del DDC. Así por ejemplo, durante el año 2013 y con motivo de la dictación de la Ley N° 20.555 se firmó entre la SBIF y SERNAC un convenio de cooperación denominado “Proyecto de integración de los Sistemas de Registro y Gestión de casos entre SERNAC y SBIF en el ámbito del mercado financiero”, el cual buscaba “*definir procedimientos estandarizados, criterios de transferencias homologados y responsabilidades de cada gestión, en función de una política integral de satisfacción a los consumidores, lo cual se detallará en ulterior protocolo que se confeccionará a tal efecto*”¹²⁰. En tal vorágine regulatoria, la SBIF dictó las circulares N° 3549 de 30 de abril de 2013, relativa a los bancos y N° 152 de 30 de abril de 2013, relativa a las cooperativas que buscaban adaptar las normativas de la SBIF, derogando o readecuando las disposiciones que no resultaran armónicas con dicha normativa. El problema es que el intento de coordinación no avanzó más: el protocolo de coordinación nunca fue dictado.

De hecho, la SBIF ni siquiera cuenta con un sistema digital de recepción de reclamos: solo las consultas pueden recibirse vía internet, mientras que los reclamos o alegatos por infracción que se encuentren “*debidamente acreditados, deben realizarse de manera presencial o por correo postal*”¹²¹. Claramente, no es un sistema que se encuentre orientado a la resolución de conflictos del consumidor.

Afortunadamente, nuestra jurisprudencia pareciera verter la discusión en el sentido correcto. La Excma. Corte Suprema, en su sentencia de 29 de noviembre de 2018, Rol Ingreso Corte N° 100759-2016, acogió el recurso de casación interpuesto por SERNAC contra el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) por eventuales cláusulas abusivas en los contratos financieros, otorgándole preferencia regulatoria a SERNAC para revisar los aspectos del

¹²⁰ Res. Exenta N° 01361 de 11 de diciembre de 2013, de SERNAC.

¹²¹ [En línea] Disponible en: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/2623-consultas-y-reclamos-sobre-bancos-e-instituciones-financieras> [Última visita: 04 de agosto de 2019]

contrato que eran atingentes a su relación con el consumidor. Así, en su considerando décimo octavo, la Corte señala que *“el ejercicio de la facultad revisora de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras respecto de los contratos cuestionados (...) lleva a entender que no hay una decisión o actuación clara y directa de un órgano público validando las estipulaciones y en que el demandado hubiere podido cifrar confianza en la intangibilidad de las convenciones cuestionadas y que él predeterminó. Tal confianza, en todo caso, no pudo ser tal si el ordenamiento autoriza a la contraparte del contrato de adhesión para que, judicialmente, se califique si sus cláusulas adolecen de abusividad y, por ello, corresponda su eventual anulación, al margen de cualquiera instancia administrativa (...) ninguno de estos preceptos permite sostener que la eventual intervención de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en la revisión y autorización de cláusulas de un contrato de adhesión otorgan al predisponente la facultad de sostener la intangibilidad de ese contrato o la imposibilidad de que sea revisado por la justicia ordinaria, de modo tal que pueda entenderse que una decisión contraria de la jurisdicción en orden a estimar abusiva y nula alguna estipulación”*.

El razonamiento de la Corte va en línea con todo lo expuesto en este apartado. Creemos, además, que es coherente con el modelo propuesto por la doctrina, el modelo de regulación por objetivos, en el cual SERNAC *“pasaría a estar concebido como un órgano con competencia general desde el punto de vista en la materia, pero con un enfoque conductal en lo que respecta a la función”*¹²², siendo esa la mejor opción regulatoria para el DDC.

4. Comentarios Finales.

¹²² *“En otras palabras, debiera preocuparse de proteger el interés de los consumidores con independencia del mercado o industria en que estos actúen. Al contrario, los reguladores sectoriales tendrían una competencia especial, en el sentido de encontrarse limitada a una industria o mercado específico, y con una orientación prudencial”* (Pardow, 2014, p. 19).

El principal objetivo de este trabajo era cristalizar la situación del consumidor en relación al efecto de las reformas más importantes del DDC a la luz del comportamiento jurisprudencial de los TSJ en esta materia.

Por un lado, se logró confirmar ideas arraigadas en la doctrina, tales como el insuficiente rol que han desempeñado los JPL en la defensa de los derechos de los consumidores. Por otro, se levantaron puntos menos evidentes, como, por ejemplo, el tiempo que demora la aplicación efectiva de una reforma al sistema de tutela del consumidor y las tendencias transversales de los TSJ en los distintos mercados sobre los que se ha pronunciado a través del tiempo.

Dichos insumos son imprescindibles para las normas venideras. La primera conclusión de este trabajo dice relación con la necesidad de incorporar objetivos claros a las reformas regulatorias, en particular, al sistema de protección al consumidor.

Segundo, y en coherencia con lo anterior, plantear la urgencia de expandir los estudios estadísticos y de impacto regulatorio para lograr una regulación efectiva, conforme a la realidad país y necesidades de sus ciudadanos.

Tercero, que ante una administración estatal que tiende a complejizarse, la respuesta debe ser la simplificación normativa. La claridad y predictibilidad de las instituciones es beneficiosa para todos los actores involucrados. En línea con este argumento, la simplificación debe tomar dos caminos separados pero dependientes entre sí: la consagración de un deber de coordinación entre los organismos sectoriales y SERNAC, por un lado, y por el otro, una consagración normativa explícita que otorgue preferencia a este último para conocer los asuntos relativos al DDC, como norma de clausura.

Cuarto, es imperativo extraer de la competencia de los JPL los asuntos de DDC puesto que el ejercicio de jurisdicción en dicha sede es defectuoso. Ante el rechazo de otorgar dicha competencia al SERNAC, el conocimiento de estas causas se debe a lo que el derecho comparado denomina un sistema de litigación de pequeñas causas. Este sistema “*debe tener*

procedimientos flexibles, donde no se requieran abogados pero que cuenten con una importante asistencia a las partes en preparar sus casos, la flexibilización de las reglas del procedimiento, el establecimiento de al menos una audiencia donde un juez pueda extraer la información que requiere de litigantes legos” ¹²³. Es necesario democratizar e igualar el acceso a la cancha de la defensa del consumidor, puesto que, tal como fue señalado en el célebre discurso del Presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, los consumidores, al final, somos todos.

¹²³(Lillo 2015, p. 3)

Bibliografía:

BAR-GILL, OREN, FLORENCIA MAROTTA-WURGLER & OMRI BEN-SHAHAR. 2017. *Searching For The Common Law: The Quantitative Approach Of The Restatement Of Consumer Contracts*. University Of Chicago Law Review 84: 7-35. Disponible en: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol84/iss1/2>.

BAR-GILL, OMAR & OMRI BEN-SHAHAR. 2012. *Restatement Of The Law Third, Consumer Contracts*. Blog. Ballard Spahr LLP. Disponible en: [Https://www.ballardspahr.com/~media/.../2012-12-06-outline.pdf](https://www.ballardspahr.com/~media/.../2012-12-06-outline.pdf).

BARAONA BARAONA, JUAN SEBASTIAN. 2006. *Procedimiento general de Protección de los Derechos del Consumidor. Análisis Y Observaciones*. En: Temas De Contratos. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales. 299-338.

BARAONA GONZÁLEZ, J., 2014. *La regulación contenida en la ley 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores y las reglas del Código Civil y Comercial sobre contratos: un marco comparativo*. Revista Chilena de Derecho, vol. 41, no. 2, pp. 381-408.

BCN, 1997. *Historia de la Ley Nro. 19.496*. 1997. Valparaíso, Chile.

_____ 2004. *Historia de la Ley Nro. 19.955*. Valparaíso, Chile.

_____ 2010. *Historia de la Ley Nro. 20.416*. Valparaíso, Chile.

_____ 2011. *Historia de la Ley Nro. 20.555*. Valparaíso, Chile.

_____ 2018. *Historia de la Ley Nro. 21.081*. Valparaíso, Chile.

CONTARDO, J. 2013. *Comentario de Sentencia SERNAC con Cencosud. Corte Suprema (2013): ROL 12.355-2011/ 24 de abril de 2013*. Revista De Derecho Público Iberoamericano 3: pp. 203-237.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). 2011. *Estudio de Análisis de Trayectoria de las Causas Civiles en los Tribunales Civiles de Santiago*. Disponible en <http://rpc.minjusticia.gob.cl/media/2013/04/Estudio-Trayectorias-Causas-Civiles-en-Tribunales-Civiles-Santiago.pdf>

CERDA, MATÍAS. 2003. "La Defensa Del Consumidor A Través De Las Acciones De Clase. Experiencia Internacional". Presentation, Seminario de Libertad y Desarrollo y U. Finis Terrae, , 2003. en línea] Disponible en: <http://www.lyd.org/programas/legislativo/consumo/consumo.html>

DE LA MAZA, IÑIGO. 2007. "¿Llegar Y Llevar?: Una Mirada Al Crédito De Las Casas Comerciales". Valdivia: *Revista De Derecho XX*: pp.61-84.

_____ 2010. "El Suministro De Información Como Técnica De Protección De Los Consumidores: Los Deberes Precontractuales De Información". *Revista De Derecho (Coquimbo)* 17 (2): pp. 21-52.

DE LA MAZA, IÑIGO, FRANCISCA BARRIENTOS, and CARLOS PIZARRO. 2013. *La protección de los derechos de los consumidores: comentarios a la ley de protección a los derechos de los consumidores*. 1st ed. Santiago: Thomson Reuters.

DEL VILLAR, LUCAS. 2015. *Los tiempos de resolución de un juez de policía local pueden ser más rápidos que un procedimiento administrativo sancionador*. Economía y Negocios Domingo, El Mercurio. [En línea]. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=462200>

DUCE, MAURICIO & BAYTELMAN, ANDRÉS. 2003. *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha*. Santiago: Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho.

DUCE, MAURICIO; RIEGO, CRISTIÁN & MARÍN, FELIPE. 2008. *Justicia Civil: Perspectivas para una reforma en América Latina*. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

ENGEL G., E., 1998. *Protección de los consumidores en Chile: ¿por qué tan poco y tan tarde?* Serie Economía - Centro de Economía Aplicada Universidad de Chile, N°. 35, pp. 26.

ENGEL, E., MUÑOZ, E. y REPPETO, A., 2013. *Hacia una sociedad sin abusos: Propuestas para una Protección Eficaz de los Consumidores*. Informe de Políticas Públicas. Espacio Público., vol. 01, pp. 46.

ENGEL, E. y PARDOW, D., 2015. *Aclarando las reglas del juego: Propuestas para mejorar la coordinación entre el SERNAC y los reguladores sectoriales*. Informe de Políticas Públicas. Espacio Público., vol. 06.

FERNÁNDEZ, FRANCISCO. 1998. Nueva Ley Del Consumidor: Innovaciones Y Limitaciones. *Revista Perspectivas En Política, Economía y Gestión*, Facultad De Ingeniería Y Ciencias, Universidad De Chile. Vol. I: 111-125.

GONZÁLEZ, ALDO, MICCO, ALEJANDRO y CAICHA, CONSTANZA. 2013. *El Impacto de la persecución pública en los juicios sobre libre competencia en Chile*. Estudios Públicos, 132, 39-69.

GONZÁLEZ, ALDO y MICCO, ALEJANDRO. 2014. *Private versus public enforcement: Evidence from Chile*. *Journal of Competition Law and Economics*, 10 (4).

HARASIC, DAVOR. 2006. *Justicia Civil: Transformación Necesaria Y Urgente*. En: José Pedro Silva, Juan Francisco García y Francisco Javier Leturia (eds.). *Justicia civil y comercial: Una reforma pendiente. Bases para el diseño de la reforma procesal civil* Santiago: Fundación Libertad y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Autónoma de Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 1998. *Síntesis resultados Censo 2017*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 1999. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2000. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2001. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2002. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2003. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2004. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2005. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2006. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2007. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2008. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2009. *Justicia, Informe Anual*. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2010. Justicia, Informe Anual. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2011. Justicia, Informe Anual. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2012. Justicia, Informe Anual. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2013. Justicia, Informe Anual. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2014. Justicia, Informe Anual. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2015. Justicia, Informe Anual. Santiago: Gobierno de Chile

_____ 2016. Justicia, Informe Anual. Santiago: Gobierno de Chile.

_____ 2017. Justicia, Informe Anual. Santiago: Gobierno de Chile.

Jara Amigo, Rony. 1999). *Ámbito de aplicación de la ley chilena de protección al consumidor: inclusiones y exclusiones*, en Corral, Hernán (edit.), *Derecho del Consumo y Protección al Consumidor*, Cuadernos de Extensión Jurídica 3. Santiago. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. pp. 47-74.

KENNEDY, J.F., 1962. *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest* [en línea]. Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9108>.

LORENZETTI, RICARDO. 2004. *Tratado de los Contratos, Parte General*. Tomo I. Buenos Aires: Rubizna- Culzoni Editores.

_____. 2002. *La oferta como apariencia y la aceptación basada en la confianza*. En: Soto, Carlos y Vargas-Machuca, Roxana, (coord.), *Contratación Privada, Contratos Predispuestos, Contratos Conexos, Código europeo de Contratos*. Lima: Jurista Editores. 35-72.

LORENZINI B., J., 2013. *Protección Efectiva del Consumidor*: Documento de Referencia N°4. Informe de Políticas Públicas. Espacio Público.

LORENZINI, JAIME. 2012. *Sernac Financiero: Fundamentos Y Perspectivas*. Revista De Derecho. Vol. N°2: 267-280.

MARMOLEJO, CRÍSPULO. 2016. *Elementos De Derecho Y Regulación Económica*. 1st ed. Valparaíso: Ediciones de la Universidad de Valparaíso.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. 2004. *Estudio de caso: aplicación del programa de mejoramiento de la gestión en el Servicio Nacional del Consumidor*

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO. 2018. *Balance de gestión integral año 2017*, Santiago: Servicio Nacional del consumidor.

MOMBERG URIBE, RODRIGO. 2004. *Ámbito de aplicación de la Ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores*. Rev. derecho (Valdivia), dic. 2004, vol.17, p.41-62.

_____ 2011. *La transformación de La Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores en la Norma Común del Derecho de Contratos Chileno*, en: Elorriaga, Fabián (coord.) Estudios de Derecho Civil VII, Jornadas de Derecho Civil, Viña del Mar 2011. Santiago: AbeledocPerrot-Thomson. 377-391.

_____ (2011). *La Autonomía de la acción en interés general de los consumidores del artículo 58 letra g) de la Ley No 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (LPC) (Corte Suprema)*, en Revista de Derecho Vol. XXIV-No2, Diciembre 2011. 235-244.

OCDE. 2012. "La Evaluación De Las Leyes En Chile, Resumen Ejecutivo." Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, Paris: OECD Publishing

_____ (2016), *Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile: La Capacidad del Gobierno para Asegurar una Regulación de Alta Calidad*. Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, Paris: OECD Publishing.

PARDOW, DIEGO. 2014. *Hacia una mejor coordinación entre las instituciones públicas relacionadas con la protección al consumidor*. Documento de Referencia N°24. Informe de Políticas Públicas. Espacio Público.

PARDOW, DIEGO. 2015. *El desempeño en juicio de la FNE: ¿es realmente un mejor litigante que los demandantes privado*, RDUCN, Coquimbo, v. 22, n. 2; pp. 419-451. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532015000200014&lng=es&nrm=iso

PATTERSON, MARK R. 2016. *Antitrust Law in the New Economy: Google, Yelp, LIBOR, and the Control of Information*. Nueva York: Harvard University Press.

PIZARRO WILSON, C., 2007. *El fracaso de un sistema: Análisis empírico y dogmático del control de cláusulas abusivas en contratos de adhesión*. En Revista de Derecho (Valdivia) 20 N° 2: Pp. 40-47.

ROA, J., 2013. *Buenas prácticas y perspectivas de análisis para la mejora del Sistema de Protección al Consumidor en Chile*. En: Propuestas para un Chile mejor. 1-18.

RODRIGUEZ GREZ, PABLO. 2015a. *¿Puede hablarse de un derecho del consumidor? Tercera parte*". Actualidad Jurídica, vol. XVI, N° 31. 57-79.

_____ (2015b) *Derecho del Consumidor, Estudio Crítico*. 1ed. Santiago: LegalPublishing Chile - Thomson Reuters.

LILLO, R. & RIEGO, C., 2015. *¿Qué se ha dicho sobre el funcionamiento de la justicia civil en Chile?: aportes para la reforma*. *Revista chilena de derecho privado*, (25), 9-54.

ROSTIÓ, IGNACIO. 2014. *SERNAC Financiero: nuevos deberes de información y responsabilidad civil*. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 21(1), 423-442.

SANDOVAL LÓPEZ, RICARDO. 2004. *Derecho del Consumidor, Protección del Consumidor en la Ley No 19.496, de 1997, modificada por la Ley No 19.955, de 14 de julio de 2004, y en la legislación comparada*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR. 2004. *Cuenta Pública*. [En línea]. Disponible en <https://www.SERNAC.cl/wp-content/uploads/2012/04/cuenta-publica-SERNAC-2004.pdf>

_____ (2012) “80 Años del Servicio Nacional del Consumidor”. Disponible en: <http://www.SERNAC.cl/wp-content/uploads/2012/04/revista-80-anos-del-Servicio-Nacional-del-Consumidor-de-Chile.pdf>.

_____ (2017a) *Estudio SERNAC: 20% aumentaron los reclamos de consumidores frente a las empresas* [En línea]. Disponible en <https://www.SERNAC.cl/estudio-20-por-ciento-aumentaron-reclamos-consumidores-empresas/>

_____ (2017b) *Comportamiento de respuesta de Grandes Tiendas Comerciales con reclamos en el SERNAC*. Disponible en: <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-propertyvalue-20977.html>

SUNSTEIN, C.; JOLLS, C. & THALER, R. ,1998. *A Behavioral Approach to Law and Economics*. En: 50 Stanford Law Review 1471.

TAPIA RODRIGUEZ, MAURICIO. 2017. *Protección de consumidores, revisión crítica de su ámbito de aplicación*. Santiago: Rubicón Editores.

THALER, RICHARD. 2009. *Nudge: improving decisions about Health, Wealth And Happiness*. 3ed. Nueva York, USA: Penguin Group.

VASQUEZ DUQUE, O. (Director). 2017. *Análisis Económico del Derecho*. 1 ed. Santiago: Editorial Rubicón.

Anexos

Anexo N°1

Artículo 17 A.- Los proveedores de bienes y servicios cuyas condiciones estén expresadas en contratos de adhesión deberán informar en términos simples el cobro de bienes y servicios ya prestados, entendiéndose por ello que la presentación de esta información debe permitir al consumidor verificar si el cobro efectuado se ajusta a las condiciones y a los precios, cargos, costos, tarifas y comisiones descritos en el contrato. Además, toda promoción de dichos bienes y servicios indicará siempre el costo total de la misma.

Artículo 17 B.- Los contratos de adhesión de servicios crediticios, de seguros y, en general, de cualquier producto financiero, elaborados por bancos e instituciones financieras o por sociedades de apoyo a su giro, establecimientos comerciales, compañías de seguros, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito, y toda persona natural o jurídica proveedora de dichos servicios o productos, deberán especificar como mínimo, con el objeto de promover su simplicidad y transparencia, lo siguiente:

- a) Un desglose pormenorizado de todos los cargos, comisiones, costos y tarifas que expliquen el valor efectivo de los servicios prestados, incluso aquellos cargos, comisiones, costos y tarifas asociados que no forman parte directamente del precio o que corresponden a otros productos contratados simultáneamente y, en su caso, las exenciones de cobro que correspondan a promociones o incentivos por uso de los servicios y productos financieros.
- b) Las causales que darán lugar al término anticipado del contrato por parte del prestador, el plazo razonable en que se hará efectivo dicho término y el medio por el cual se comunicará al consumidor.

c) La duración del contrato o su carácter de indefinido o renovable automáticamente, las causales, si las hubiere, que pudieren dar lugar a su término anticipado por la sola voluntad del consumidor, con sus respectivos plazos de aviso previo y cualquier costo por término o pago anticipado total o parcial que ello le represente.

d) Sin perjuicio de lo establecido en el inciso primero del artículo 17 H, en el caso de que se contraten varios productos o servicios simultáneamente, o que el producto o servicio principal conlleve la contratación de otros productos o servicios conexos, deberá insertarse un anexo en que se identifiquen cada uno de los productos o servicios, estipulándose claramente cuáles son obligatorios por Ley y cuáles voluntarios, debiendo ser aprobados expresa y separadamente cada uno de dichos productos y servicios conexos por el consumidor mediante su firma en el mismo.

e) Si la institución cuenta con un servicio de atención al cliente que atienda las consultas y reclamos de los consumidores y señalar en un anexo los requisitos y procedimientos para acceder a dichos servicios.

f) Si el contrato cuenta o no con sello SERNAC vigente conforme a lo establecido en el artículo 55 de esta Ley.

g) La existencia de mandatos otorgados en virtud del contrato o a consecuencia de éste, sus finalidades y los mecanismos mediante los cuales se rendirá cuenta de su gestión al consumidor. Se prohíben los mandatos en blanco y los que no admitan su revocación por el consumidor.

Los contratos que consideren cargos, comisiones, costos o tarifas por uso, mantención u otros fines deberán especificar claramente sus montos, periodicidad y mecanismos de reajuste. Estos últimos deberán basarse siempre en condiciones objetivas que no dependan del solo criterio del proveedor y que sean directamente verificables por el consumidor. De cualquier forma, los valores aplicables deberán ser comunicados al consumidor con treinta días hábiles de anticipación, al menos, respecto de su entrada en vigencia.

Artículo 17 C.- Los contratos de adhesión de productos y servicios financieros deberán contener al inicio una hoja con un resumen estandarizado de sus principales cláusulas y los proveedores deberán incluir esta hoja en sus cotizaciones, para facilitar su comparación por los consumidores. Los reglamentos que se dicten de conformidad con esta Ley deberán establecer el formato, el contenido y las demás características que esta hoja resumen deberá contener, los que podrán diferir entre las distintas categorías de productos y servicios financieros.

Artículo 17 D.- Los proveedores de servicios financieros pactados por contratos de adhesión deberán comunicar periódicamente, y dentro del plazo máximo de tres días hábiles cuando lo solicite el consumidor, la información referente al servicio prestado que le permita conocer: el precio total ya cobrado por los servicios contratados, el costo total que implica poner término al contrato antes de la fecha de expiración originalmente pactada, el valor total del servicio, la carga anual equivalente, si corresponde, y demás información relevante que determine el reglamento sobre las condiciones del servicio contratado. El contenido y la presentación de dicha información se determinarán en los reglamentos que se dicten de acuerdo al artículo 62.

Los proveedores no podrán efectuar cambios en los precios, tasas, cargos, comisiones, costos y tarifas de un producto o servicio financiero, con ocasión de la renovación, restitución o reposición del soporte físico necesario para el uso del producto o servicio cuyo contrato se encuentre vigente. En ningún caso dichas renovación, restitución o reposición podrán condicionarse a la celebración de un nuevo contrato.

Los consumidores tendrán derecho a poner término anticipado a uno o más servicios financieros por su sola voluntad y siempre que extingan totalmente las obligaciones con el proveedor asociadas al o los servicios específicos que el consumidor decide terminar, incluido el costo por término o pago anticipado determinado en el contrato de adhesión.

Los proveedores de créditos no podrán retrasar el término de contratos de crédito, su pago anticipado o cualquier otra gestión solicitada por el consumidor que tenga por objeto poner fin a la relación contractual entre éste y la entidad que provee dichos créditos. Se considerará retraso cualquier demora superior a diez días hábiles una vez extinguidas totalmente las obligaciones con el proveedor asociadas al o los servicios específicos que el consumidor decide terminar, incluido el costo por término o pago anticipado determinado en el contrato de adhesión. Asimismo, los proveedores estarán obligados a entregar, dentro del plazo de diez días hábiles, a los consumidores que así lo soliciten, los certificados y antecedentes que sean necesarios para renegociar los créditos que tuvieran contratados con dicha entidad.

En el caso de los créditos hipotecarios, en cualquiera de sus modalidades, no podrá incluirse en el contrato de mutuo otra hipoteca que no sea la que cauciona el crédito que se contrata, salvo solicitud escrita del deudor efectuada por cualquier medio físico o tecnológico. Extinguidas totalmente las obligaciones caucionadas con hipotecas, el proveedor del crédito procederá a otorgar la escritura de cancelación de la o las hipotecas, dentro del plazo de quince días hábiles.

Los proveedores de créditos que ofrezcan la modalidad de pago automático de cuenta o de transferencia electrónica no podrán restringir esta oferta a que dicho medio electrónico o automático sea de su misma institución, debiendo permitir que el convenio de pago automático o transferencia pueda ser realizado también por una institución distinta.

Artículo 17 E.- El consumidor afectado podrá solicitar la nulidad de una o varias cláusulas o estipulaciones que infrinjan el artículo 17 B. Esta nulidad podrá declararse por el juez en caso de que el contrato pueda subsistir con las restantes cláusulas o, en su defecto, el juez podrá ordenar la adecuación de las cláusulas correspondientes, sin perjuicio de la indemnización que pudiere determinar a favor del consumidor.

Esta nulidad sólo podrá invocarse por el consumidor afectado, de manera que el proveedor no podrá invocarla para eximirse o retardar el cumplimiento parcial o total de las obligaciones

que le imponen los respectivos contratos a favor del consumidor.

Artículo 17 F.- Los proveedores de servicios o productos financieros y de seguros al público en general, no podrán enviar productos o contratos representativos de ellos que no hayan sido solicitados, al domicilio o lugar de trabajo del consumidor.

Artículo 17 G.- Los proveedores deberán informar la carga anual equivalente en toda publicidad de operaciones de crédito en que se informe una cuota o tasa de interés de referencia y que se realice por cualquier medio masivo o individual. En todo caso, deberán otorgar a la publicidad de la carga anual un tratamiento similar a la de la cuota o tasa de interés de referencia, en cuanto a tipografía de la gráfica, extensión, ubicación, duración, dicción, repeticiones y nivel de audición.

Con todo, las cotizaciones no podrán tener una vigencia menor a siete días hábiles a contar de su comunicación al público, según determine el reglamento de acuerdo a la naturaleza de cada contrato.

Asimismo, deberán informar en toda cotización de crédito todos los precios, tasas, cargos, comisiones, costos, tarifas, condiciones y vigencia de los productos ofrecidos conjuntamente. También deberán informar las comparaciones con esos mismos valores y condiciones en el caso de que se contraten separadamente. Esta información deberá tener un tratamiento similar a la de la cuota o tasa de interés de referencia, en cuanto a tipografía de la gráfica, extensión y ubicación.

Artículo 17 H.- Los proveedores de productos o servicios financieros no podrán ofrecer o vender productos o servicios de manera atada. Se entiende que un producto o servicio financiero es vendido en forma atada si el proveedor:

a) Impone o condiciona al consumidor la contratación de otros productos o servicios adicionales, especiales o conexos, y

b) No lo tiene disponible para ser contratado en forma separada cuando se puede contratar de esa manera con otros proveedores, o teniéndolos disponibles de esta forma, esto signifique adquirirlo en condiciones arbitrariamente discriminatorias. Los proveedores no podrán efectuar aumentos en los precios, tasas de interés, cargos, comisiones, costos o tarifas de un producto o servicio financiero que dependa de la mantención de otro, ante el cierre o resolución de este último por parte del consumidor, cuando ello no obedece a causas imputables al consumidor.

Tratándose de aquellos contratos con el sello al que se refiere el artículo 55 de esta Ley, si el servicio de atención al cliente, el mediador o el árbitro financiero acoge un reclamo interpuesto por el consumidor por incumplimiento del inciso anterior, el proveedor deberá dejar sin efecto el cambio y devolver al consumidor los montos cobrados en exceso.

El proveedor de productos o servicios financieros no podrá restringir o condicionar que la compra de bienes o servicios de consumo se realice exclusivamente con un medio de pago administrado u operado por el mismo proveedor, por una empresa relacionada o una sociedad de apoyo al giro. Lo anterior es sin perjuicio del derecho del proveedor a ofrecer descuentos o beneficios adicionales asociados exclusivamente a un medio de pago administrado u operado por cualquiera de los sujetos señalados.

Artículo 17 I.- Cuando el consumidor haya otorgado un mandato, una autorización o cualquier otro acto jurídico para que se pague automáticamente el todo o parte del saldo de su cuenta, su crédito o su tarjeta de crédito, podrá dejar sin efecto dicho mandato, autorización o acto jurídico en cualquier tiempo, sin más formalidades que aquellas que haya debido cumplir para otorgar el acto jurídico que está revocando.

En todo caso, la revocación sólo surtirá efecto a contar del período subsiguiente de pago o abono que corresponda en la obligación concernida.

La inexecución de la revocación informada al proveedor del producto o servicio dará lugar a

la indemnización de todos los perjuicios y hará presumir la infracción a este artículo.

En ningún caso será eximente de la responsabilidad del proveedor la circunstancia de que la revocación deba ser ejecutada por un tercero.

Artículo 17 J.- Los proveedores de productos o servicios financieros deberán elaborar y disponer, para cada persona natural que se obliga como avalista o como fiador o codeudor solidario de un consumidor, un documento o ficha explicativa sobre el rol de avalista, fiador o codeudor solidario, según sea el caso, que deberá ser firmado por ella. Este folleto deberá explicar en forma simple:

- a) Los deberes y responsabilidades en que está incurriendo el avalista, fiador o codeudor solidario, según corresponda, incluyendo el monto que debería pagar.
- b) Los medios de cobranza que se utilizarán para requerirle el pago, en su caso.
- c) Los fundamentos y las consecuencias de las autorizaciones o mandatos que otorgue a la entidad financiera.

Artículo 17 K.- El incumplimiento por parte de un proveedor de lo dispuesto en los artículos 17 B a 17 J y de los reglamentos dictados para la ejecución de estas normas, que afecte a uno o más consumidores, será sancionado como una sola infracción, con multa de hasta setecientas cincuenta unidades tributarias mensuales.

Artículo 17 L.- Los proveedores de servicios o productos financieros que entreguen la información que se exige en esta Ley de manera que induzca a error al consumidor o mediante publicidad engañosa, sin la cual no se hubiere contratado el servicio o producto, serán sancionados con las multas previstas en el artículo 24 en sus respectivos casos, sin perjuicio de las indemnizaciones que pueda determinar el juez competente de acuerdo a la presente Ley.