

Informe N° 59

¿Está desprotegido el consumidor?

— Una aproximación desde los resultados judiciales

SEPTIEMBRE 2023

www.observatoriojudicial.org

Introducción

Ante la presentación por parte del Ejecutivo de un proyecto de ley que busca entregar facultades sancionatorias al Servicio Nacional del Consumidor (“SERNAC”)¹, surge la pregunta sobre qué tan desprotegido está el consumidor y, además, si existen datos que justifiquen entregar dicha potestad a un órgano administrativo. En la opinión pública reina la percepción de un consumidor vulnerado y desprotegido ante las empresas de bienes y servicios, lo cual avalaría reforzar al SERNAC. Sin embargo, los datos relativos al resultado de reclamos ante el SERNAC y las denuncias infraccionales y demandas de perjuicios tramitadas en los juzgados de policía local (“JPL”) sugieren una realidad diferente.

El objetivo del presente informe es mostrar y analizar la evolución de los juicios por Ley del Consumidor (“LDC”) en los juzgados de policía local durante 2012-2022², en relación con los reclamos presentados ante el SERNAC durante el mismo período. Como resultado, mostraremos que existe una diferencia importante entre los juicios individuales y las denuncias de interés general, como un antecedente para enfocar las políticas públicas relativas a la protección de los derechos del consumidor. En ese sentido, el diagnóstico sobre los derechos del consumidor está muy influido por las experiencias subjetivas de los consumidores y las malas experiencias individuales de consumo que ayudan a construir una imagen de abuso generalizado.

Sin embargo, al analizar los datos sobre reclamos en el SERNAC y juicios por ley del consumidor se observa, entre otras cosas: (1) que las empresas responden favorablemente la mitad de los reclamos; (2) que se ha producido una caída en la judicialización, es decir, los consumidores recurren cada vez menos a tribunales; (3) que, en cuanto a los resultados, cuando demandan los consumidores, pierden aproximadamente la mitad de los juicios, pero cuando denuncia el SERNAC los tribunales condenan un 70% de las veces; (4) y que las multas, por lo general, son de baja a mediana intensidad, es decir, infracciones no graves.

Así, a la luz de los datos, es posible inferir que, si bien existen vulneraciones al derecho de los consumidores, este no se encuentra abusado y desprotegido. Según veremos, la evolución de los reclamos sugiere un ciclo de comportamiento de cambio-adaptación, es decir, que, en el tiempo, las empresas han ido mejorando sus estándares de satisfacción a la ley del consumidor, pero, al mismo tiempo, son sensibles a los cambios de circunstancias, como el auge del comercio digital y la pandemia. Estos factores disruptivos producirían períodos de adaptación, en los cuales se afectaría en mayor grado los derechos y expectativas de los consumidores, para luego encauzar y mejorar sus procedimientos.

Nuestra interpretación de los datos disponibles sugiere que, en los casos individuales, más que judicialización o sanciones administrativas, el consumidor puede contar con buenos mecanismos de

¹ Boletín 16.271-03.

² Para la elaboración del presente informe se utilizó la amplia cantidad de información que el SERNAC publica en su página web. Para los datos relativos a los reclamos se utilizó las cuentas públicas, los informes de Balance de Gestión Integral y estudios elaborados por el propio SERNAC. Respecto a los datos judiciales para los ingresos en los juzgados de policía local se utilizó las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas. Para los resultados de los juicios individuales se utilizó el buscador del Registro Público de Sentencias del SERNAC, que para el período 2012-2022 arrojó un total de 3.850 sentencias por juicios individuales. Para los resultados de las denuncias por interés general se utilizó la información publicada por la DIPRES en los informes de Balance de Gestión Integral.

mediación y ejecución que solucionen rápidamente los posibles incumplimientos contractuales por parte de los proveedores, por tanto, no se justificaría un procedimiento sancionatorio para casos individuales. Ahora bien, en el caso de intereses colectivos, donde pueden estar comprometidos los derechos de varios consumidores y las infracciones ser más graves, el SERNAC ya cuenta con una herramienta que muestra ser eficaz: las denuncias por interés general ante los JPL.

Para desarrollar lo expuesto, primero, expondremos sucintamente el marco normativo que rige la materia. Luego, presentaremos la evolución y resultado de los reclamos presentados ante el SERNAC. A continuación, analizaremos el desarrollo de los juicios infraccionales y civiles, y los resultados de las sentencias definitivas³. Al final, expondremos algunas reflexiones con el fin de contribuir a la futura discusión sobre políticas públicas de protección al consumo.

I. Marco normativo

Antes de exponer los datos, es útil tener una sucinta referencia de la evolución normativa de la institucionalidad del consumidor. El Servicio Nacional del Consumidor fue creado en 1990 como sucesor de la DIRINCO. Ahora bien, el gran cambio ocurrió en 1997 con la dictación de la ley n°19.496, que estableció los derechos básicos de los consumidores para asegurar una simetría en las relaciones jurídicas entre las empresas de bienes y servicios y los consumidores. En palabras del ex director del SERNAC, Lucas del Villar, la dictación de la ley n°19.496 significó un cambio de paradigma porque se transitó de un modelo policial, en el cual los órganos del Estado intervenían la economía, hacia un sistema cuyo objetivo es garantizar las condiciones de una libre elección de los consumidores:

Así, la ley en comento estableció procedimientos, acciones y sanciones a modo de reglas del juego básicas en materia de información, seguridad, calidad y equidad en el consumo, como forma de asegurar la libre elección⁴.

En el transcurso de más de dos décadas, tanto la ley del consumidor como el SERNAC, han recibido numerosas reformas legislativas que han ampliado los derechos del consumo, así como las facultades del SERNAC. Una causa importante de las reformas han sido escándalos públicos que han motivado modificaciones legislativas. Por ejemplo, el caso “La Polar” significó la creación del SERNAC Financiero y una serie de nuevos derechos relativos, entre otros, a contratos de tarjetas de crédito emitidos por casas comerciales.

La última reforma sustantiva fue la dictación de la ley n°21.081, conocida como “Ley de Fortalecimiento del SERNAC”, la cual comenzó a regir en marzo de 2019. Las principales innovaciones fueron consagrar amplias facultades fiscalizadoras y la facultad interpretativa de normas generales; establecer un sistema

³ Los juicios individuales consisten en que un consumidor denuncia ante los JPL la infracción de la ley del consumidor, así como puede interponer una demanda civil de indemnización de perjuicios en el caso que la infracción le haya ocasionado algún daño. Las denuncias de interés general son juicios infraccionales, en los cuales el SERNAC interpone una querella infraccional cuando toma conocimiento de infracciones a un grupo determinado o difuso de consumidores.

⁴ Lucas del Villar Montt. (2023). *Generando confianza en la institucionalidad de protección al consumidor en Chile: evolución y desafíos pendiente*. p. 10 (Disponible en: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2023/03/Dialogo-CECO-Lucas-del-Villar-Montt-Institucionalidad-derechos-consumidores.pdf>).

de agravantes y atenuantes, así como un aumento de multas; y, por último, establecer el Procedimiento Voluntario Colectivo. En esa oportunidad el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la facultad sancionatoria del SERNAC bajo el argumento de ser juez y parte⁵.

Por último, el año 2021, se estableció el principio *proconsumidor*, el cual establece que “las normas contenidas en esta ley se interpretarán siempre en favor de los consumidores, de acuerdo con el principio pro consumidor” (artículo 2ºter LDC). Una de las manifestaciones jurídicas de este principio es que “las cláusulas ambiguas de los contratos de adhesión se interpretarán en favor del consumidor” (artículo 16ºC LDC). Para del Villar, este principio posee gran relevancia, porque marca una directriz clara para los jueces en la interpretación de los contratos e incumplimientos.

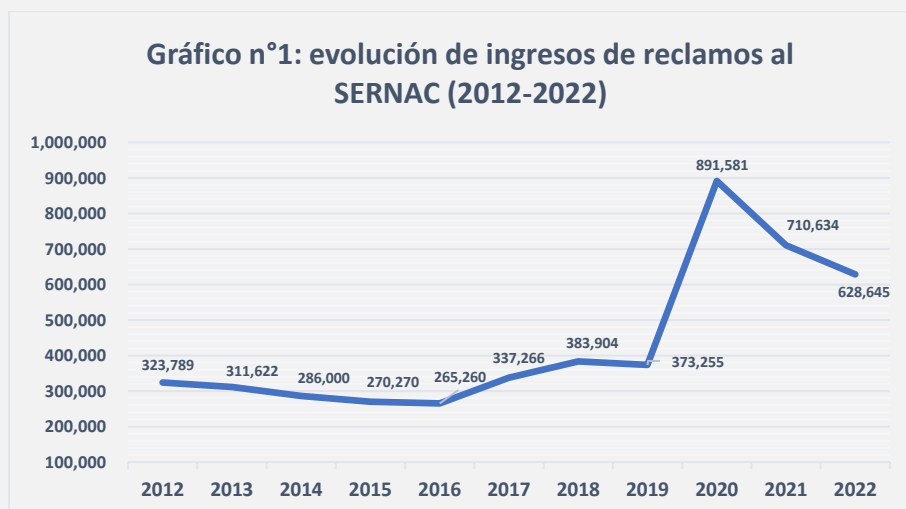
En síntesis, durante casi treinta años la institucionalidad de protección al consumidor ha evolucionado en fortalecer los derechos, así como los mecanismos para hacer valer esos derechos, tanto mediante acciones individuales o colectivas.

I. Análisis de reclamos ante el SERNAC (2012-2022)

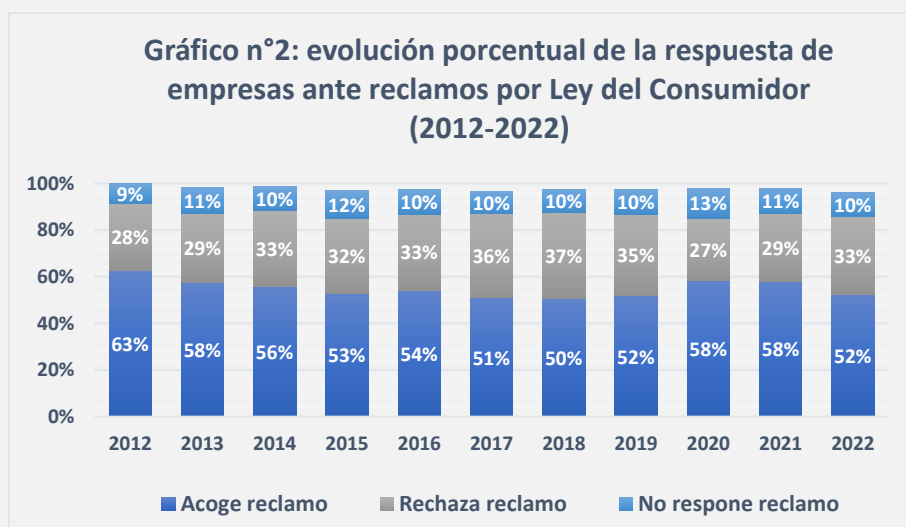
Un primer paso, previo a analizar los juicios por LDC, es exponer la evolución de los reclamos presentados ante el SERNAC bajo el supuesto de que la evolución de los juicios por LDC se comprende mejor atendiendo al resultado de los reclamos. En ese sentido, es esperable que, ante una eventual vulneración al consumidor, primero se intente solucionar el problema a través de la mediación del SERNAC y, en caso de un resultado desfavorable, se acuda a los tribunales.

Respecto a la evolución de ingresos de reclamos entre 2012 y 2022, podemos identificar tres períodos (ver gráfico n°1). En un primer período, entre 2012 y 2016, se produjo una caída del 18% en el ingreso de reclamos. En el segundo, entre 2017 y 2019, volvió a producirse un alza: si el año 2017 presentaron 337.266 reclamos, para el año 2019 la cifra aumentó a 373.255. El tercer período, entre 2020 y 2022, se caracteriza por el explosivo aumento de reclamos en relación con años anteriores. En efecto, el año 2020 aumentaron en 139% el ingreso de reclamos.

⁵ Sentencia rol N°4.012-2017.



Respecto al resultado de los reclamos durante el período 2012-2022, en general las empresas han acogido el 55% de los reclamos. A su vez, el 31% de los reclamos han sido rechazados y en un 11% de los casos no hubo respuesta de parte del proveedor. En cuanto a la evolución temporal (ver gráfico n°2) es interesante observar una disminución de 11 puntos entre 2012 y 2019 en la tasa de reclamos acogidos, que coincide, en parte, con la caída de reclamos ingresados.



Si se observa con atención la evolución de ingresos, es posible apreciar cómo, después de un alza, viene un momento de caída en los ingresos. Una posible explicación a este ciclo de aumento-caída son eventos disruptivos que afectan la venta de bienes y servicios y exigen a las empresas ajustar y mejorar sus estándares, porque se promulgan nuevas normativas o mejoran sus procedimientos. Es ilustrativo que los tres períodos están precedidos por eventos disruptivos: los años 2010-2011 fue el caso La Polar, el año 2017 comenzó el auge del comercio digital⁶ con los problemas asociados a éste —i.e. demora en los

⁶ En un estudio publicado por el SERNAC en septiembre de 2017 dan cuenta del aumento de reclamos por el comercio digital (Disponible en: <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-5581.html>). A continuación,

despachos—⁷, y el año 2020 fue la pandemia COVID-19. Esto puede sugerir que, en el tiempo, tanto los avances y reformas del derecho del consumidor, así como un mercado cada vez más competitivo, han llevado a las empresas a mejorar cada vez más sus estándares relativos a la Ley del Consumidor. Esto podría dar una pista de por qué cayeron los porcentajes de reclamos acogidos: al mejorar los estándares de cumplimiento, un porcentaje de reclamos era más injustificado y por eso se rechazaron en mayor medida, lo que significó una efectiva reducción de los reclamos y, al mismo tiempo, llevó a desechar en mayor medida los reclamos por considerarlos injustificados.

Bajo esta perspectiva, es ilustrativo que los reclamos son por cuestiones de incumplimiento contractual. Algunos ejemplos de la venta del comercio minorista —que es el rubro que acumula el mayor porcentaje de reclamos con un 30% durante el período analizado— son indicativos: el año 2020, donde explotó el ingreso de reclamos, el 23,4% de estos fue por el retardo en la entrega de lo comprado —equivalente a 209.473 reclamos—⁸. En igual sentido, en el portal virtual del SERNAC, que mide los motivos de reclamo durante el período 2020 a 2023, de un total de casi 2.600.000 reclamos, el 56,3% son por “problemas de ejecución contractual”. Otro ejemplo es un estudio del SERNAC del año 2016 sobre los principales motivos de reclamo contra las grandes tiendas del *retail*⁹:

Motivo del reclamo	N°	%
Incumplimiento en las condiciones contratadas	9.730	21,0%
Garantía legal: no efectuar el cambio	7.770	16,7%
Retardo en la entrega de lo comprado	6.741	14,5%
Servicio o producto defectuoso	5.305	11,4%
Garantía legal: no devuelve el dinero	3.912	8,4%

mostramos una tabla que muestra la evolución entre el número de reclamos por ventas presenciales y ventas online como indicador del crecimiento de las ventas por internet:

Año

Reclamo Ventas Presenciales

Reclamos ventas online

2015

53.441

21.845

2016

51.543

33.898

2017

58.179

52.635

2018

54.384

55.434

⁷ Al respecto se puede consultar el estudio *El Viaje del Usuario en el Comercio Electrónico* publicado por el SERNAC en mayo de 2023, que da una completa radiografía sobre los principales motivos de reclamo del comercio electrónico (Disponible en: <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-72044.html>).

⁸ <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-62196.html>.

⁹ SERNAC. (2017). *Comportamiento de respuesta Grandes Tiendas Comerciales con reclamos en el SERNAC*. (Disponible en: https://www.sernac.cl/portal/619/articles-5405_archivo_01.pdf).

Incumplimiento de las promociones y ofertas	2.036	4,4%
---	-------	------

II. Análisis de juicios por Ley del Consumidor en juzgados de policía local (2012-2021/22)¹⁰

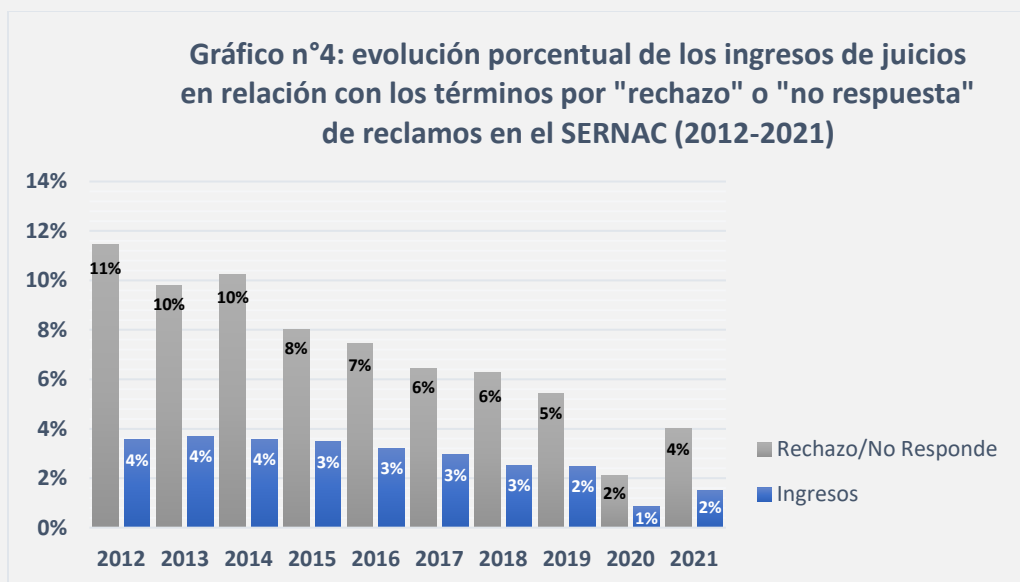
A. Ingresos por Ley del Consumidor

Expuestos los datos relativos a los reclamos en SERNAC, es el momento de analizar la evolución y resultado de las demandas interpuestas por los consumidores contra los proveedores en los JPL, así como las denuncias infraccionales interpuestas por el SERNAC. Dicho esto, la evolución durante los años 2012-2021 de los ingresos muestran una progresiva caída en la judicialización de la LDC, o sea, los consumidores recurren cada vez menos a los juzgados de policía local. En efecto, si dejamos fuera los años 2020 y 2021, que son anormales, entre el 2012 y 2019 hay una tendencia en la caída.



En ese sentido, el indicador más significativo que muestra una caída en la judicialización se produce al comparar el número de demandas con los términos de reclamos ante el SERNAC que fueron rechazados o no hubo respuesta de la empresa. Si el 2012 los juicios por LDC representaban un 11%, para el 2021 dicho porcentaje había caído a un 4%. De igual manera, si tomamos como punto de referencia el ingreso de reclamos en relación con el ingreso de demandas, se observa una disminución. Si el 2012 de cada 100 reclamos, 4 se judicializaban, para el 2021 sólo 2 terminaron en tribunales.

¹⁰ En algunos casos no estaba disponible o no fue posible encontrar la información del año 2022, sino sólo hasta el año 2021.



Ahora bien ¿qué explica esta caída en la judicialización de la LDC en los juzgados de policía local?¹¹ Si atendemos la relación entre ingresos de reclamos al SERNAC e ingreso de demandas en los JPL, se observa una correlación. Esto podría sugerir que han mejorado los estándares en el cumplimiento de la ley del consumidor, lo cual ha significado que los incumplimientos son menos graves y no ameritan el inicio de un juicio en los tribunales civiles, o bien, que un porcentaje de los reclamos son poco justificados y, fracasada la gestión en el SERNAC, no sea plausible recurrir a tribunales.

En esta perspectiva es interesante tener presente que el SERNAC ha intentado promover la concurrencia a los juzgados de policía local mediante un programa que financia representación judicial gratuita a los consumidores, sin embargo, esta política no ha mostrado un cambio significativo en el consumidor. En efecto, durante los años 2020, 2021 y 2022, el SERNAC ha dispuesto \$334.115.000, de los cuales se ejecutó el 42%, y que representó el patrocinio gratuito de 135 causas ante los JPL¹² —es decir, menos de 1% del total de ingresos—.

El resultado de esta política parece indicar que incluso con representación gratuita el consumidor no desea acudir a tribunales. Una posibilidad es que una parte significativa de los reclamos dice relación con cuestiones de cumplimiento contractual que pueden ser resueltas vía mediación del SERNAC y no ameritan un juicio.

¹¹ Aquí dejamos fuera el 2020 que es el año con mayor número de reclamos en el SERNAC (891.581), pero con el menor número de demandas en tribunales (7.513). La explicación más probable se deba a las pandemia y restricciones sanitarias fueron una barrera para acudir a los juzgados de policía local.

¹² Informes de Balance de Gestión Integral del SERNAC, años 2020, 2021 y 2022 (Disponibles en: <https://www.sernac.cl/portal/617/w3-propertyvalue-14924.html>).

B. Resultado de las sentencias por Ley del Consumidor¹³

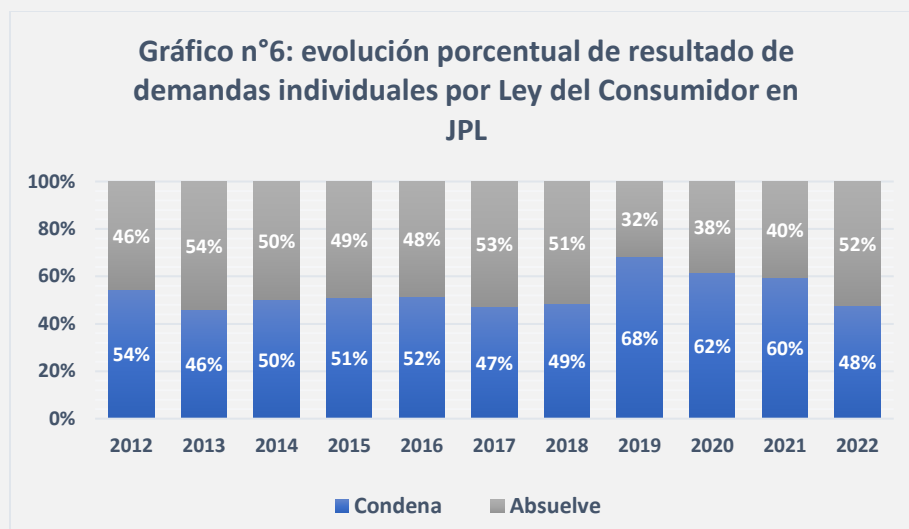
A continuación, exponemos el resultado de los juicios por LDC en los juzgados de policía local. En este respecto se deben diferenciar las demandas individuales de las denuncias presentada por el SERNAC, ya que existen diferencias en los resultados. Los resultados generales de juicios individuales muestran una situación de equilibrio. En efecto, durante el período 2012-2022 las empresas han sido absueltas el 48% de las veces y condenadas en el 52% de los casos. Mientras que los resultados por denuncias por interés general los resultados son bastante más desfavorables para las empresas. En efecto, fueron condenadas el 72% de las veces (ver gráfico n°5)¹⁴.



En cuanto a la evolución temporal de los resultados de los juicios individuales, se aprecian dos períodos. El primero abarca los años 2012-2018, donde los resultados son relativamente estables: en promedio las empresas fueron condenadas el 49% de las veces. Luego, tenemos el período 2019-2021, en el cual se observa un aumento promedio en la tasa de condenas al 62% (ver gráfico n°6). Una explicación probable del aumento es que el 2019 entró en vigencia la ley de fortalecimiento del SERNAC, la cual aumentó las multas y estableció agravantes. Además, los años 2020 y 2021 coinciden con el período de pandemia y la fuerte alza de reclamos. Sin embargo, es interesante observar cómo, desde el 2019 —año de mayor porcentaje de condenas—, los resultados comienzan a mejorar, para el año 2022 volver a las tasas usuales de resultados.

¹³ Como antecedente adicional se pueden consultar los reportes estadísticos elaborados por el SERNAC sobre los resultados de los juicios por LDC. Sin embargo estos tienen la limitación de abarcar los años 2018, 2019, 2020 y 2021 (Disponibles en: <https://www.sernac.cl/sentencias/app/public/>).

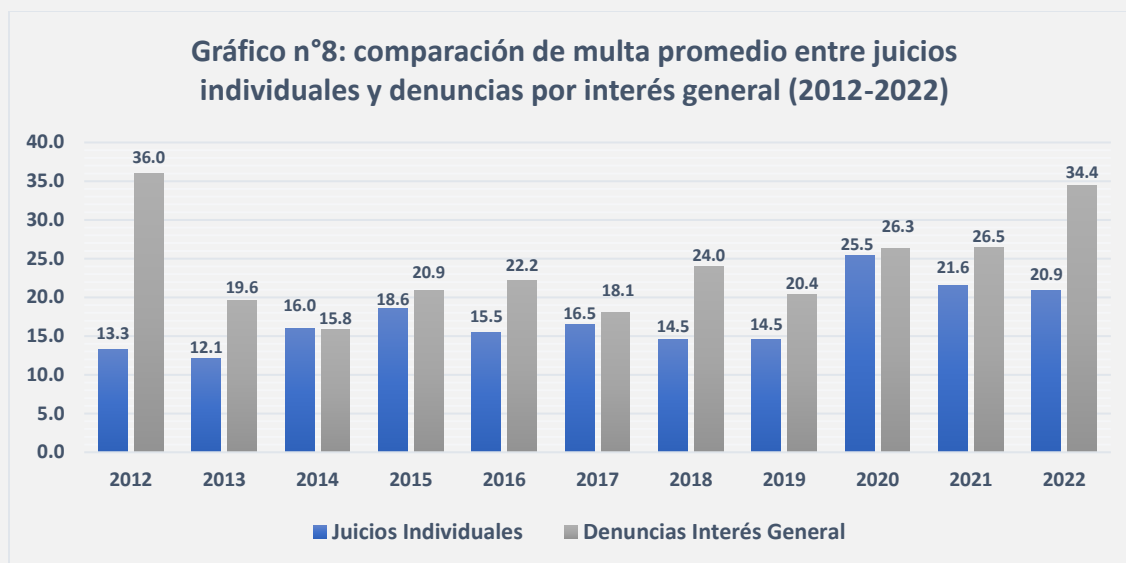
¹⁴ Un dato a considerar es que, según los registros del Registro Público de Sentencias del SERNAC, el porcentaje de acuerdos conciliatorios en los juicios individuales es un 5%.



Respecto al resultado temporal de las denuncias por interés general, lo más destacable es que los buenos resultados en los JPL se mantienen en el tiempo. En efecto, desde el 2013 en adelante, el SERNAC gana sobre el 70% de las veces (ver gráfico n°7). Probablemente el SERNAC denuncie aquellos casos donde existen buenos antecedentes que comprueban una infracción de la LDC que afecta a grupos de consumidores.



Otro aspecto indicativo son las multas que los JPL han impuesto a las empresas condenadas. Aquí, nuevamente se aprecia una diferencia en el monto de las multas impuestas en juicios individuales versus las multas impuestas en los juicios de interés general (ver gráfico n°7). En efecto, en los casos en que el SERNAC denuncia, el monto promedio de multas es mayor. Probablemente, al estar comprometidos los derechos de más consumidores, esto podría estar justificando multas más altas. Un aspecto a destacar es que, por regla general, los tribunales han aplicado multas bajas y medianas, lo cual indica que los incumplimientos no son graves. Sólo en el 15% de las veces los tribunales aplicaron una multa de 50 o más UTM.



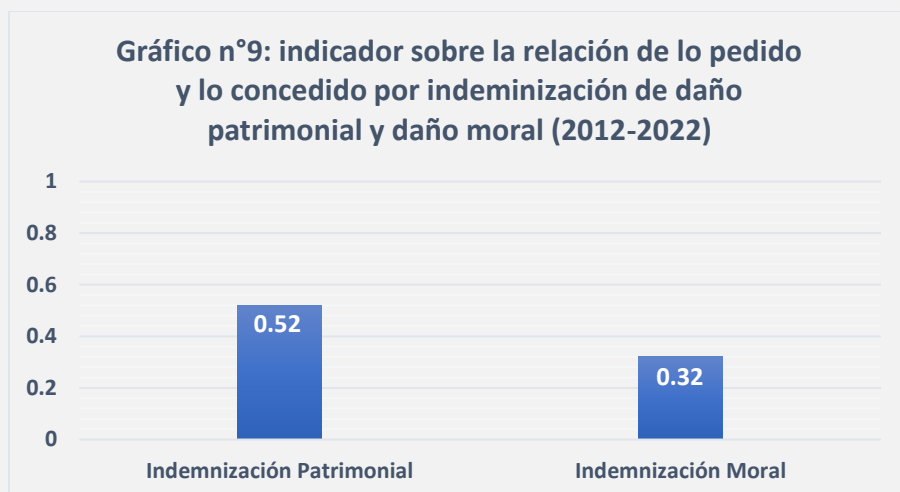
C. Análisis de los resultados de las demandas indemnizatorias por Ley del Consumidor¹⁵

Por último, queda analizar el resultado de las demandas civiles, es decir, cuando el consumidor solicita ser indemnizado por daño patrimonial o daño moral. Un primer aspecto a analizar es la relación entre el monto pedido por el consumidor y el monto dado por el juez. Al respecto, mostramos un indicador que va de 0 a 1, en el cual el número 1 significa que el juez entregó exactamente lo pedido por el consumidor, mientras que 0 representa que el juez desechó totalmente la demanda.

Al promediar el resultado de las demandas civiles durante el período 2012-2022, se obtienen interesantes resultados. En efecto, al analizar las condenas por daño patrimonial se obtiene un indicador de 0.52, es decir, en promedio los jueces conceden la mitad del daño patrimonial solicitado. Mientras que, respecto al daño moral, el indicador disminuye a un 0.32, o sea, existe una mayor distancia entre lo pedido por el consumidor y lo que el juez considera como un monto adecuado de reparación por daño moral (ver gráfico n°6)¹⁶.

¹⁵ Para analizar las demandas civiles se hizo una muestra de 320 sentencias condenatorias.

¹⁶ Es llamativo la diferencia entre lo montos demandados por daño patrimonial y por daño moral por un mismo consumidor. En promedio el daño moral supera en promedio el 12.3 veces, el monto demandado por daño patrimonial.



Por último, un segundo aspecto interesante sobre los resultados por condenas civiles es una diferencia en la tasa de rechazo de la indemnización patrimonial, que es del 35%, en relación con la tasa de rechazo de la indemnización por daño moral, que es de 29%. La razón de esta diferencia radica en los criterios sobre la valoración de la prueba. En efecto, respecto al daño patrimonial, las sentencias muestran que los jueces exigen antecedentes probatorios que prueben un perjuicio monetario. Por tanto, de no haber antecedentes, los jueces invariablemente rechazan la petición de indemnización por daño patrimonial.

En cambio, respecto al daño moral, existe divergencia en el criterio probatorio. En efecto, para algunos jueces basta la comprobación de la infracción para asumir que los hechos han provocado un daño moral que debe ser indemnizado. Dicho coloquialmente, un resarcimiento por “los malos ratos”. Esta postura es la que explica que, en ciertas sentencias, se rechace la indemnización patrimonial por falta de prueba, pero se acoja la demanda por daño moral. Mientras que la otra postura es defendida por jueces que exigen un mayor estándar probatorio del daño, exigiendo que el demandante aporte antecedentes que prueben un efectivo menoscabo psicológico.

Reflexiones finales: ¿hacia dónde avanzar?

¿Está justificado el proyecto de ley que busca entregar facultades sancionatorias para los casos individuales? Al respecto, los datos relativo a las demandas individuales indican (1) una caída en la judicialización, (2) prácticamente la mitad de las veces el consumidor pierde, (3) el monto de las multas sugiere infracciones por lo general leves, y 4) los montos indemnizatorios concedidos son, en promedio, la mitad o un tercio de lo demandado.

En otras palabras, los resultados de las sentencias de los tribunales de policía local contrastan con las expectativas subjetivas de los consumidores que demandan, ya sea indicando que no hubo infracción, o bien, que la infracción no es de la magnitud que el consumidor estima. Si a esto sumamos una caída de la judicialización y la circunstancia de que una mayoría significativa de los reclamos son por incumplimientos contractuales como retrasos o disputas sobre la garantía, podemos concluir que, probablemente, en los casos de conflictos individuales entre el consumidor y la empresa se refuercen los mecanismos de

mediación del SERNAC, donde se puede tener de forma fácil y expedita una respuesta justificada de parte de la empresa y asegurar su cumplimiento.

Por tanto, no parece justificado entregar una facultad sancionatoria al SERNAC en los casos individuales, ya que no existe algo así como un mercado abusivo que sólo puede ser disciplinado por vía sancionatoria. Para contrarrestar ese lugar común, basta con pensar los millones de compras que se realizan anualmente o de servicios que se prestan, los cuales cumplen la normativa vigente y las expectativas del consumidor. El número de reclamos es una cifra ínfima de los millones de transacciones que se realizan.

Ahora bien ¿significa que el SERNAC no puede perseguir las efectivas infracciones a la Ley del Consumidor y sean sancionadas? Por supuesto que sí y, más aún, debe hacerlo. Pero los resultados judiciales muestran que ya opera un mecanismo efectivo: las denuncias por interés general que interpone el SERNAC ante los JPL. En efecto, el 70% de las veces las empresas fueron condenadas, lo cual se ha traducido en más de 4.000 condenas y multas durante el período 2012-2021.

Por tanto, la política pública debería enfocarse en fortalecer los mecanismos de mediación en los casos de incumplimiento contractual de menor gravedad y reservar la persecución sancionatoria para los casos graves y donde estén comprometidos los derechos de un grupo amplio de consumidores. Sin embargo, en esta segunda dimensión, la actual institucionalidad da muestras de funcionar efectivamente. Con ello, se equilibra, por un lado, un mercado eficiente, y, por otro, los derechos de los consumidores, asegurando de este modo la libre elección, que es uno de los pilares de la legislación moderna del consumidor.