

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA CON EL QUE
INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE
ESTABLECE MEDIDAS PARA
INCENTIVAR LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.**

Santiago, 15 de enero de 2019

MENSAJE N° N° 366-366/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. LA
PRESIDENTA
DE LA H.
CÁMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que modifica disposiciones de la ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, del Código Aeronáutico, y del Código Sanitario, estableciendo medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores.

I. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

La protección adecuada de los consumidores es un elemento fundamental para mantener el equilibrio dentro del sistema económico como, asimismo, para garantizar la confianza de la ciudadanía.

El mercado y la relación entre sus participantes está afecto a constantes cambios tecnológicos y a nuevas prácticas en materia de contratación, lo que conlleva la necesidad de revisar con cierta periodicidad la normativa en materia de consumo, para que exista una efectiva defensa y protección de los derechos de los consumidores y para poder contribuir al desarrollo de industrias innovadoras mediante regulación que otorgue certeza jurídica. Los esfuerzos del legislador

deben recaer precisamente en actualizar los estándares de protección de los derechos de los consumidores, buscando evitar la presencia de vacíos legales que puedan facilitar la vulneración de dichos derechos. Los avances tecnológicos implican un desafío especial en esta materia. El crecimiento constante del *e-commerce*, consistente en la distribución, venta, compra, marketing y suministro de productos o servicios a través de Internet, ha tenido como consecuencia la apertura de nuevos mercados y, en definitiva, una nueva forma de comercializar bienes y servicios. Para ello, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) ha realizado importantes esfuerzos en los últimos años para educar y proteger a los consumidores en un contexto de creciente comercialización online.

Igualmente, el SERNAC ha logrado captar información del comportamiento del consumidor nacional. Dicha información, plasmada en los diversos estudios de comportamiento de mercados, de los consumidores y series estadísticas, entre otros, han permitido detectar aquellas áreas donde se requiere un especial reforzamiento a la normativa de protección de los derechos de los consumidores, como una adecuada regulación del derecho a retracto en compras a distancia, la clarificación de la forma en que se puede poner término a los contratos de adhesión, y la regulación de compra de medicamentos online, entre otras materias.

A su vez, a través de los reclamos de los consumidores ante el SERNAC en contra de empresas que han vulnerado sus derechos, se obtiene información relevante respecto de la regulación que requiere ser modificada o bien, de

aquella que es vulnerada con mayor frecuencia. Así, por ejemplo, se ha detectado la necesidad de introducir clarificaciones respecto a la aplicación de la garantía legal; de las compensaciones por denegación de embarque por sobreventa de pasajes por parte de las aerolíneas; y, de regular el derecho que tienen los consumidores a prepagar en los contratos de naturaleza financiera en los que exista una relación de consumo. En base a la información recabada, y para evitar la vulneración de los derechos de los consumidores afectados, es necesario buscar el diseño de ajustes normativos, que sigan también el estándar internacional en las distintas materias de consumo y que, en definitiva, fomenten una relación equitativa entre las empresas y los consumidores.

En tal sentido, es preciso revisar periódicamente nuestra legislación, a la luz del conocimiento práctico adquirido, en aras de corregir aquellas deficiencias que se puedan observar, en especial, para una mayor protección de los derechos de los consumidores.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

1. Modificación de la regulación del derecho a retracto.

El creciente uso de internet, así como la constante evolución tecnológica genera la necesidad de ajustar nuestra legislación a las nuevas formas de contratación, en especial, aquellas que utilizan tecnologías de contratación y formación del consentimiento distintas de aquellas contempladas en el Código de Comercio.

El presente proyecto de ley busca modificar el derecho a retracto contemplado en el artículo 3° bis letra

b) de la ley N° 19.496, que regula las compras celebradas por medios electrónicos, y en aquéllos en que se aceptare una oferta realizada a través de catálogos, avisos o cualquier otra forma de comunicación a distancia. Al respecto, señala la referida norma, que el consumidor podrá poner término unilateralmente al contrato en el plazo de 10 días contados desde la recepción del producto o desde la contratación del servicio y antes de la prestación del mismo, a menos que el proveedor haya dispuesto expresamente lo contrario.

De esta manera el proveedor puede excluir mediante texto expreso la aplicación de esta disposición.

Esta excepción se ha transformado en la regla general en la venta de productos y ha generado una desprotección del consumidor frente a casos en que el proveedor niegue el derecho a retracto.

En efecto, los proveedores comúnmente utilizan la exclusión del derecho a retracto en la venta de productos de importancia. Es por eso que el presente proyecto elimina la facultad que tienen los proveedores de disponer expresamente que no procede el derecho a retracto en la contratación asociada a productos, y traslada el ejercicio de dicho derecho a los consumidores.

2. Medios dispuestos por los proveedores para que los consumidores ejerzan sus derechos y comuniquen el término de los contratos de adhesión.

La regulación respecto a las normas de equidad en las estipulaciones y en el cumplimiento de los contratos

de adhesión ha significado un gran avance en la protección de los derechos de los consumidores. Sin embargo, un aspecto que admite perfeccionamientos y que regularmente genera conflictos entre proveedores y consumidores es la forma en que estos últimos pueden poner término a los contratos. Así, por ejemplo, es común que se puedan suscribir contratos de adhesión por medios electrónicos, por teléfono o por medio de la visita de un ejecutivo, pero que luego solo se les pueda poner término físicamente en las oficinas del proveedor, en horarios limitados, con largas esperas y otras trabas que hacen imposible la terminación. Es por eso que se propone que los proveedores informen siempre a los consumidores los medios físicos y tecnológicos a través de los cuales podrán hacer efectivos sus derechos y poner término a los contratos, según lo establecido en los mismos, y que en ningún caso se podrá exigir condiciones más gravosas que aquellas utilizadas para la contratación.

3. Ampliación de los derechos del consumidor financiero y el derecho al prepago en materia de consumo.

La ley N° 20.555 del año 2011, introdujo a la ley N° 19.496, entre otras modificaciones, los derechos especiales que asisten al consumidor de productos o servicios financieros, los cuales tienen por objeto corregir la asimetría de información existente entre las partes y equilibrar las posiciones contractuales. En este ámbito, es importante hacer referencia a aquellos derechos que puedan establecer otras leyes en materia financiera, específicamente, aquellos que han sido consagrados en la ley N° 18.010 sobre normas para las

operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero que ella indica.

Dentro de esos derechos se encuentra el derecho de prepago, establecido en el artículo 10 de la ley N° 18.010, el cual es una norma de orden público que consagra un derecho irrenunciable del deudor. Sin perjuicio de ello, el ejercicio de este derecho está sujeto a un límite de 5.000 Unidades de Fomento en cuanto al monto del capital cuyo pago puede ser anticipado, esto es, en las operaciones de crédito de dinero cuyo importe en capital no supere el equivalente a dicho monto, se debe pagar una comisión de un mes o un mes y medio de intereses pactados calculados por sobre el capital que se prepaga, dependiendo de si se trata de un operación no reajutable o reajutable.

Dado que la ley N° 18.010 es un cuerpo normativo vigente desde larga data (1981), es necesario concordar sus disposiciones con el estatuto de la ley N° 19.496, de Protección de los Derechos de los Consumidores, el cual persigue evitar condiciones injustificadamente ventajosas para una de las partes en este tipo de relaciones contractuales. De esta forma, se propone que, para efectos de ejercer el derecho de prepago en aquellas operaciones de consumo financiero regidas por la ley N° 19.496, no sea aplicable el límite de 5.000 Unidades de Fomento.

4. Libre elección del consumidor entre la garantía legal y la voluntaria.

El presente proyecto de ley clarifica el derecho de opción del consumidor entre la garantía legal y las denominadas garantías voluntarias o convencionales. Algunos proveedores han

interpretado que la norma actual impide al consumidor la libre elección entre ambas, aun cuando el inciso noveno del artículo 21 de la ley N° 19.496 establece que antes de ejercer alguno de los derechos que confiere el artículo 20 del mencionado cuerpo legal, el consumidor deberá hacer efectiva la garantía otorgada por el proveedor ante quien corresponda y agotar las posibilidades que ofrece, conforme a los términos de la póliza.

En síntesis, entendiéndose la necesidad de lograr una efectiva protección de los derechos de los consumidores, una garantía legal no puede ser desplazada por una garantía voluntaria o convencional. Por ello, se propone establecer la libre elección del consumidor para que pueda optar derechamente a alguno de los derechos del artículo 20 de la ley N° 19.496, o por aquella garantía otorgada por el proveedor.

5. Modificación en materia de deberes de información en caso de denegación de embarque de pasajeros por sobre venta u *overbooking* e incumplimiento de las medidas de mitigación y compensación de las aerolíneas.

El crecimiento de la oferta y demanda del servicio de transporte aéreo de pasajeros, junto con la apertura del comercio, ha facilitado la entrada de nuevas aerolíneas al país.

Como consecuencia de esto, se ha producido un aumento del tráfico aéreo y, con ello, la necesidad de ajustar la legislación a este mercado cada vez más masivo, con miras a proteger a los consumidores que utilizan cada vez con más frecuencia estos servicios.

El *overbooking* o sobre reserva permite a las líneas aéreas vender más

asientos de los que posee un vuelo, lo cual, como se sabe, constituye una práctica comercial permitida por la ley.

En efecto, el Código Aeronáutico regula el *overbooking* en los artículos 133 y 133 letra A. Al respecto, señala que ante la denegación de embarque a un pasajero que se haya presentado oportunamente y cuyo billete de pasaje estuviere previamente confirmado en un vuelo determinado, la aerolínea deberá pedir, en primer lugar, voluntarios que renuncien a sus reservas a cambio de determinadas prestaciones y reparaciones que se acuerden entre los voluntarios y el transportador. Si el número de voluntarios es insuficiente para que los restantes pasajeros con billetes confirmados puedan ser embarcados en el respectivo vuelo, el transportador podrá denegar el embarque a uno o más pasajeros contra su voluntad.

Como se advierte, estas disposiciones establecen la posibilidad de denegar el embarque, los baremos o montos indemnizatorios y otras medidas de mitigación a que tienen derecho los pasajeros.

Sin embargo, no se dispone de la información necesaria para que los consumidores pasajeros conozcan esta posibilidad y los derechos que le asisten. Asimismo, los montos de las indemnizaciones y su forma de cálculo no se condicen con los estándares internacionales (como Estados Unidos y la Unión Europea).

Por eso, el presente proyecto de ley busca fortalecer el derecho del consumidor a ser informado con anticipación: (i) del procedimiento en caso de denegación del embarque por la

aerolínea en caso de sobre venta; y (ii) en ese caso, de cuáles son las medidas de mitigación y compensación que tendrá a su favor. Asimismo, el proyecto ajusta las compensaciones según estándares internacionales, y modifica la fórmula de cálculo de las indemnizaciones que correspondan, cuyo monto se determinará según la diferencia entre la hora de llegada y la prevista para el vuelo inicialmente reservado y no según la hora de salida respecto a la prevista para el vuelo inicialmente reservado, como lo dispone la ley vigente. Finalmente, se establecen ciertos deberes de información junto con una sanción contravencional en la ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores, frente a su incumplimiento.

Finalmente, se hace presente que, para la elaboración de esta medida, se han analizado y considerado las ideas matrices y fundamentos de distintas mociones parlamentarias sobre la materia, entre las cuales destacan los boletines N° 8.602-03, iniciado en moción del Honorable Senador señor Chahuán, así como también, la moción presentada por las Honorables Diputadas señoras Sofía Cid, Marcela Hernando, Paulina Nuñez, Ximena Ossandón y Marcela Sabat, y los Honorables Diputados señores Jorge Brito, José Miguel Castro, Andrés Molina, Renzo Trisotti e Ignacio Urrutia, contenida en el Boletín N°12.306-15.

6. Respecto a la implementación de la receta médica electrónica mediante la creación de la Central Electrónica de Recetas.

Actualmente, el Código Sanitario permite a los facultativos la emisión de recetas médicas por medios electrónicos. Sin embargo, desde su

incorporación expresa en la ley, la receta electrónica no ha tenido la utilización esperada, por lo que no ha beneficiado a los miles de chilenos que todavía deben ir físicamente a la farmacia a comprar sus medicamentos, entre otras razones, porque los facultativos no han adaptado sus sistemas para contar con firma electrónica avanzada. Siguiendo el ejemplo del *e-prescribing* de países desarrollados, como Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, se propone eliminar el requisito de la firma electrónica avanzada para las recetas electrónicas; y, para efectos de seguridad y trazabilidad en la entrega de medicamentos, se propone la creación de una Central Electrónica de Recetas, a la que cada facultativo podrá enviar las recetas electrónicas que prescriba, y en el caso de recetas retenidas y recetas cheque deberá enviar, y a la que tendrán acceso sólo los proveedores de medicamentos certificados y autorizados por el paciente. De esta manera, bastará para los pacientes ingresar su rol único tributario en la página web de las farmacias, para que ellas verifiquen la existencia de la receta en la Central Electrónica de Recetas y expendan el medicamento de forma *online*, pudiendo ser entregado en la dirección que determine el paciente. Esto no solo beneficiará a millones de personas que físicamente están imposibilitados de ir a las farmacias, sino que, además, impedirá la falsificación de las recetas producto de los requisitos técnicos exigidos en el sistema para el envío y la administración de la Central de Recetas Electrónicas, cuyo acceso estará restringido al facultativo y al proveedor autorizado.

En mérito de lo anteriormente expuesto, someto a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y :

"Artículo Primero.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores:

1) Modifícase el inciso segundo del artículo 3°, en el siguiente sentido:

a) Reemplázase, en el literal e), el punto final (.) por un punto y coma (;).

b) Incorpórase el siguiente literal f), nuevo:

"f) Los demás derechos establecidos en leyes, en especial, aquellos derechos consagrados en la ley N° 18.010, que establece normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero."

2) Agrégase en la letra b) del artículo 3 bis, a continuación de la frase "a menos que el proveedor haya dispuesto expresamente lo contrario", la siguiente oración: "en el caso de la contratación de servicios, o que el consumidor haya dispuesto expresamente lo contrario, en el caso de la contratación referida a productos."

3) Incorpórase en el artículo 17 A, a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la siguiente oración: "Estos proveedores deberán informar, además, los medios físicos y tecnológicos a través de los cuales los consumidores podrán ejercer sus derechos y la forma de término del contrato, según lo establecido en el mismo. Estos medios deberán ser efectivos y expeditos y, en ningún caso, podrán significar condiciones más gravosas para el consumidor que aquellas utilizadas para su contratación."

4) Agrégase, en el inciso tercero del artículo 17 D, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente oración: "Tratándose de las operaciones financieras regidas por esta ley, les será aplicable lo dispuesto en el inciso segundo y siguientes del artículo 10 de la ley N° 18.010, con independencia del monto del capital adeudado."

5) Sustitúyese, en el inciso noveno del artículo 21, la palabra "deberá" por "podrá".

6) Agrégase el siguiente artículo 23 bis, nuevo:

"Artículo 23 bis.- En caso de denegación de embarque por sobre venta de pasajes aéreos, los proveedores deberán informar a los consumidores, en el mismo momento de la denegación y antes de adoptar una medida compensatoria:

a) Los derechos que asisten al pasajero afectado por la denegación y las razones objetivas que justifican la adopción de dicha medida;

b) Las indemnizaciones, compensaciones y mitigaciones que consagran las leyes para tales efectos y la forma en que el proveedor cumplirá con estos deberes;

c) Los mecanismos de denuncias y reclamos de que disponen los consumidores frente a los incumplimientos de estos deberes, ante la misma empresa y ante el Servicio Nacional del Consumidor;

d) Las multas por las infracciones a esta disposición; y

e) Todas aquellas medidas y derechos que los proveedores consideren oportuno y adecuado informar.

En caso que el consumidor opte por la restitución del dinero, o que se deba pagar multas o compensaciones, se procederá a su pago en la forma más expedita posible, en un plazo máximo de diez días hábiles, dando siempre la opción al consumidor de recibir dichos montos a lo menos en dinero efectivo o por medio de transferencia bancaria electrónica."

Artículo Segundo.- Modifícase la ley N° 18.916, que aprueba el Código Aeronáutico, en el siguiente sentido:

1) Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 133:

a) Reemplázase el número 2.-, por el siguiente:

"2.- Sin perjuicio de lo anterior, el transportador deberá ofrecer al pasajero afectado con la denegación de embarque una suma equivalente a:

a) 2 unidades de fomento para vuelos de menos de 500 kilómetros.

b) 3 unidades de fomento para vuelos de entre 500 y menos de 1.000 kilómetros.

c) 4 unidades de fomento para vuelos de entre 1.000 y menos de 2.500 kilómetros.

d) 8 unidades de fomento para vuelos de entre 2.500 y menos de 4.000 kilómetros.

e) 12 unidades de fomento para vuelos de entre 4.000 y menos de 8.000 kilómetros.

f) 16 unidades de fomento para vuelos de 8.000 y más kilómetros.

El pasajero que acepte dichas compensaciones no podrá con posterioridad ejercer acciones contra el transportador por el mismo hecho, sin perjuicio de las infracciones e indemnizaciones que establezca la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores."

b) Reemplázase el número 3.-, por el siguiente:

"3.- Si, conforme a la letra a) del número 1 del presente artículo, se embarca al pasajero en el siguiente vuelo que tenga disponible el transportador, y la diferencia en la hora de llegada respecto a la prevista para el vuelo inicialmente reservado es: (i) inferior a una hora, no procederá compensación alguna de acuerdo al número 2 precedente; (ii) de una hora

o más, pero menos o igual a cuatro horas, se aplicará íntegramente la compensación de acuerdo al numeral 2° precedente; y (iii) de más de cuatro horas, se aplicará la compensación del numeral 2° precedente con un recargo de un veinticinco por ciento.”.

2) Modifícase el artículo 133 A, en el siguiente sentido:

a) Reemplázase la letra a), por la siguiente:

“a) Comunicaciones que el pasajero necesite efectuar, ya sean telefónicas, electrónicas o de otra naturaleza similar, si es que hubiere una diferencia en la hora de salida prevista para el vuelo inicialmente reservado superior a una hora.”.

b) Reemplázase la letra b), por la siguiente:

“b) Comidas y refrigerios según el tiempo de espera hasta el embarque en el otro vuelo, si es que hubiere una diferencia en la hora de salida prevista para el vuelo inicialmente reservado superior a una hora.”.

3) Modifícase el artículo 133 B, en el siguiente sentido:

a) Agrégase en la letra b), a continuación de la expresión “transportador” y antes del punto final (.) la expresión “y, en caso de retraso, que este fuere superior a tres horas respecto a la hora de salida del vuelo inicialmente reservado.”.

Artículo Tercero.- Modifícase el Código Sanitario, en el siguiente sentido:

1) Derógase el inciso duodécimo del artículo 101.

2) Agrégase el siguiente artículo 101 bis, nuevo:

“Artículo 101 bis.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 100 y en otras disposiciones sobre venta de medicamentos a distancia

establecidas en este Código, podrá emitirse receta electrónica. La receta electrónica deberá constar en un documento electrónico, cuyos requisitos serán determinados en un reglamento, con el objeto de garantizar la identidad del profesional que prescribe, así como la del paciente y la observancia de otras disposiciones sobre venta de medicamentos de este Código.

En los casos en que se emita receta electrónica según las disposiciones de este artículo, ésta podrá registrarse por el facultativo autorizado en la Central Electrónica de Recetas, incluyendo la identificación de las farmacias a las que el paciente ha autorizado preliminarmente para descargar la receta, de haber hecho tal elección.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso precedente, los medicamentos cuya prescripción deba hacerse mediante receta cheque y receta retenida, en conformidad al reglamento, deberán obligatoriamente registrarse en la Central Electrónica de Recetas, cuando dicha prescripción se haga a través de receta electrónica.

Los elementos técnicos requeridos para el envío de recetas electrónicas mediante el sistema que trata el inciso segundo de este artículo, y el funcionamiento, operación y administración de la Central Electrónica de Recetas, se determinarán en un reglamento expedido por el Ministerio de Salud.

Los datos de las recetas médicas serán considerados datos sensibles, aplicándose en consecuencia lo dispuesto en las leyes N° 19.628 y 20.584.".

Artículo transitorio.- El reglamento al que se refiere el artículo tercero de esta ley, deberá dictarse dentro del plazo de un año contado desde su publicación en el Diario Oficial."."

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

ALBERTO ESPINA OTERO
Ministro de Defensa Nacional

JOSÉ RAMÓN VALENTE VÍAS
Ministro de Economía, Fomento
y Turismo

EMILIO SANTELICES CUEVAS
Ministro de Salud

INFORME DE PRODUCTIVIDAD
PROYECTO DE LEY PRO CONSUMIDOR

Fecha: 15 de enero, 2019

Tabla de contenido

1. Antecedentes.....	2
2. Medidas.....	3
Medida 1: Derecho a Retracto en compras online.....	4
Medida 2: Facilitar Término de Contratos de Adhesión.....	6
Medida 3: Derecho de Prepago de Créditos Hipotecarios.....	8
Medida 4: Elección de Garantía Legal y Voluntaria.....	10
Medida 5: Armonizar compensaciones de las denegaciones involuntarias de embarque para pasajes aéreos por sobreventa.....	13
Medida 6: Central Electrónica de Recetas Médicas.....	16
3. Evaluación de impacto.....	19



1. Antecedentes

En Chile, hace más de dos décadas, se promulgó la Ley N° 19.496 de Protección a los Derechos de los Consumidores, desde ahora referida como "LPC", la cual regula la relación entre los proveedores de bienes o servicios y los consumidores. Dicha ley, tiene como finalidad proporcionar un marco legal que consagre los derechos de los consumidores y establecer los mecanismos necesarios para evitar eventuales abusos por la carencia de un ordenamiento jurídico adecuado.

Desde su publicación, se han realizado dos grandes modificaciones: en 2011, la Ley N°20.555 que amplió las atribuciones del Sernac en materias financieras, creando el Sernac Financiero, y en 2018, la Ley N°21.081 que entregó facultades adicionales para fortalecer al Sernac, permitiendo que éste interprete normativa administrativa, implemente planes de focalización y fiscalización, proponga la dictación, modificación o derogación de preceptos legales o reglamentarios, entre otras modificaciones¹.

Si bien se han realizado grandes avances, aún hay espacios para mejora. Considerando el rol cada vez más activo que tienen los consumidores en la promoción de la innovación, productividad y competencia, es claro que las autoridades públicas deben emprender un proceso de revisión y evaluación periódica de los diferentes instrumentos y políticas de consumidores, identificando qué puede ser perfeccionado².

El rol del Gobierno es fundamental, especialmente en un país como Chile donde existe una cultura en la cual el reclamo es "políticamente incorrecto", y donde "es más cómodo ser complaciente"³. Por lo demás, uno de cada dos consumidores en Chile creen que sus derechos como consumidores no están garantizados y más de la mitad se sienten desprotegidos. Sin embargo, esta situación podría estar cambiando en la medida que los consumidores conozcan sus derechos. A modo de ejemplo, sólo en los últimos cuatro años (2014-2017), el Sernac recibió más de un millón de reclamos, siendo los motivos más relevantes el haber tenido problemas de ejecución contractual (38%), problemas con la garantía (10%) y servicio defectuoso o negligente y cobros improcedentes (17%)⁴.

Tal como se podrá observar en las propuestas presentadas más adelante, el presente proyecto de ley pretende brindar una mayor protección a los consumidores, facilitando su interacción con los proveedores y disminuyendo el costo y tiempo en que deben incurrir para hacer valer sus derechos.

¹ Como el incremento de multas; el aumento de plazos de prescripción; modificaciones a los procedimientos ante los Jueces de Policía Local y acciones colectivas; fortalecimiento de las asociaciones de consumidores; indemnización directa y automática por suspensión de servicios básicos; prohibición de ventas atadas en servicios de telecomunicaciones; y beneficios para las micro y pequeñas empresas.

² OCDE (2014). OECD Recommendation on Consumer Policy Decision Making, OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/consumer/Toolkit-recommendation-booklet.pdf>.

³ SERNAC (2014), pág. 15. Radiografía del Consumidor. La satisfacción con los mercados y conclusiones generales. MOR, Santiago, Chile. Disponible en: https://www.sernac.cl/porta/619/articulos-4165_archivo_01.pdf

⁴ SERNAC (2017). Informe de gestión institucional 2014-2017. Disponible en: https://www.sernac.cl/porta/617/articulos-52902_recurso_13.pdf

2. Medidas

El Proyecto de Ley Pro Consumidor propone seis medidas específicas, las cuales modifican la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, el Código Aeronáutico y el Código Sanitario.

Tabla 1: Resumen de medidas y sus respectivas modificaciones legales

MEDIDA	EXPLICACIÓN	MODIFICACIÓN LEGAL
1. Derecho a retracto	Asegurar el derecho a retracto para ventas no presenciales en la contratación de productos.	Se modifica artículo 3° bis, literal b), de la Ley N° 19.496.
2. Término de contratos de adhesión	Evitar que en la terminación de contratos de adhesión se exijan condiciones más estrictas y medios más limitados que en la contratación.	Se modifica artículo 17 A de la Ley N° 19.496.
3. Derecho de prepago de créditos hipotecarios	Ampliar los derechos financieros del consumidor de créditos hipotecarios de montos superiores a 5.000 UF, al igualar el cobro de prepago a aquel permitido para créditos menores a 5.000 UF.	Se agrega el literal f) en el artículo 3, inciso segundo de la Ley N° 19.496. Se modifica artículo 17 D de la Ley N° 19.496.
4. Elección de garantía legal y voluntaria	Asegurar la libre elección del consumidor entre la garantía legal y la voluntaria.	Se modifica el artículo 21 de la Ley N° 19.496.
5. Armonizar compensaciones de las denegaciones involuntarias de embarque para pasajes aéreos por sobreventa	En caso de denegación de embarque de pasajeros por sobre venta u overbooking, se armonizarán las compensaciones con la regulación internacional y según la diferencia en la hora de llegada.	Se agrega artículo 23 bis nuevo a la Ley N° 19.496. Se reemplaza en el artículo 133 del Código Aeronáutico, el número 2 y 3.
6. Central electrónica de recetas médicas	Implementar una nueva receta médica electrónica mediante la creación de la Central Electrónica de Recetas.	Se reemplaza en el artículo 133 A del Código Aeronáutico, letra a) y b) Se agrega un nuevo artículo 101 bis al Código Sanitario. Se deroga el inciso doce del artículo 101 del Código Sanitario.

Fuente: Elaboración propia

Medida 1: Derecho a Retracto en compras online

Problema

La primera medida tiene relación al derecho de retracto o derecho de arrepentimiento de los consumidores ante una compra de un bien o la contratación de un servicio realizada a distancia. Tal como se establece en el Artículo 3 bis de la LPC, "el consumidor podrá poner término unilateralmente al contrato en el plazo de 10 días contados desde la recepción del producto o desde la contratación del servicio y antes de la prestación del mismo", en aquellos contratos celebrados por medios electrónicos, y aquellos realizados a través de catálogos, avisos o cualquier otra forma de comunicación a distancia. Sin embargo, la ley permite la exclusión de este derecho en el caso que "el proveedor haya dispuesto expresamente lo contrario". Lo anterior, ha llevado a que los proveedores comúnmente expresen que no procede el derecho a retracto.

Afectados/Beneficiados

El universo de afectados potenciales son todos los consumidores que compran por internet. Al 2017, en Chile se registraron 5,5 millones de consumidores online con un potencial de alcanzar los 15,6 millones de usuarios (85% de la población) según la Cámara de Comercio de Santiago. Dado el significativo crecimiento del comercio electrónico en los últimos años, cada vez se hace más relevante el poder asegurar los derechos de los consumidores que compran por internet.

Gráfico 1: Comercio Electrónico en Chile (B2C)
(Ventas totales en MMU\$, 1999-2018 estimado)

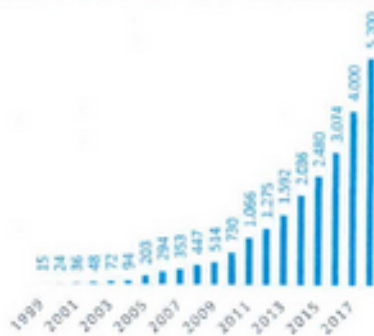


Gráfico 2: Ventas totales y per cápita en 2017
(Ventas totales en MMU\$ y per cápita en US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a [CCS \(2018\)](#)

Cabe señalar que el derecho a retracto también es aplicable para los estudiantes y apoderados, donde éstos pueden arrepentirse del contrato educacional con cualquier institución de educación superior, dentro de los 10 días siguientes corridos a la publicación de las postulaciones, presentando

el comprobante de la segunda matrícula⁵. No obstante, este derecho está regulado en un artículo diferente de la ley (art. 3 ter), y no se modifica con esta propuesta.

Junto al crecimiento en compras online, también ha aumentado el número de situaciones de insatisfacción por parte de los consumidores. En términos generales, y según datos del SERNAC, los reclamos relacionados a compras por internet superaron los 40.000 el año 2017, reflejando un aumento de más de 70% respecto del año anterior y más de cinco veces el número de reclamos del 2011.

Alternativas

1. Sin derecho a retracto a compras online: Una primera alternativa es no asegurar el derecho a retracto a compras realizadas completamente por internet, como en el caso de Estados Unidos y Australia:
 - Estados Unidos: existe la "Cooling-Off Rule", donde los consumidores tienen tres días hábiles para cancelar compras de \$25 dólares o más si la compra fue en la casa del consumidor (un agente de ventas fue al domicilio del comprador, situación referida como ventas puerta a puerta) y \$130 dólares para otras locaciones distintas a la tienda física habitual⁶. Dentro de las excepciones de esta regla, se incluyen las compras realizadas completamente online, o por correo o teléfono, además de las compras inmobiliarias, de seguros o activos financieros, entre otras.
 - Australia: las compras online tienen los mismos derechos de devolución que las compras físicas. En el caso particular de "cambios de parecer" por parte del consumidor, los proveedores no tienen la obligación de hacer la devolución⁷.
2. Aumentar el plazo: Una segunda alternativa sería no sólo asegurarse que aplique el derecho a retracto, sino que además que se aumente el plazo, siguiendo el ejemplo de otros países como:
 - Unión Europea: los consumidores online tienen el derecho a cancelar la orden de compra desde que se realiza, hasta 14 días desde que se recibieron los productos para obtener una devolución completa del dinero. Cabe destacar que hay ciertas compras que no tienen este beneficio como tickets aéreos, bienes customizados o hechos a medida, productos con un sello como CDs, DVDs, entre otros. En el caso de contratos de servicio, el período de "cooling-off" de 14 días se cuenta desde que se firma el contrato. Una vez que se notifica al proveedor, se tienen otros 14 días adicionales para efectuar la devolución⁸.
3. Medida propuesta: la opción escogida es mantener el plazo de 10 días para efectuar el derecho de retracto, excluyendo la posibilidad que los proveedores de productos puedan eximirse de ofrecer esta opción, a menos que el consumidor expresamente lo elija para su conveniencia (acceso a mayores ofertas, recibir otros beneficios, etc.).

⁵ <https://www.sernac.cl/portal/967/w3-article-2772.html>

⁶ <https://consumer.findlaw.com/consumer-transactions/customer-returns-and-refund-laws-by-state.html>

⁷ <https://www.moneysmart.gov.au/media/347756/kit-act-factsheet-shopping-rights.pdf>

⁸ https://europa.eu/your/europe/citizens/consumers/shopping/guarantees-returns/index_en.htm

Medida 2: Facilitar Término de Contratos de Adhesión

Problema

La segunda medida propone que los proveedores informen debidamente a los consumidores que medios físicos y tecnológicos están a su disposición para poder dar término a los contratos de adhesión, asegurando que éstos no puedan exigir condiciones más gravosas que aquellas utilizadas para la contratación. Dado que el consumidor no puede modificar las cláusulas detalladas en un contrato de adhesión, es necesario evitar que existan cláusulas abusivas en éstos, constituyendo barreras de salida⁹.

En los últimos años, se han realizado grandes avances en esta dirección y se han promovido medidas para disminuir las asimetrías de información, procurando, por ejemplo, que el contrato esté escrito en lenguaje claro para que el consumidor conozca sus derechos y obligaciones y tome decisiones informadas. Sin embargo, siguen existiendo contratos de adhesión con cláusulas que ponen barreras de salida o "técnicas de amarre", entorpeciendo el término del contrato. En dichos casos, la empresa interpone una serie de obligaciones y requisitos para realizar el cierre, desincentivando al consumidor a realizar los trámites y prolongando su decisión de salida.

Existen diversas razones que pueden constituir una barrera de salida. De acuerdo al SERNAC, entre los obstáculos para poner término a los contratos, destacan:

1. Dificultades para contactarse con la empresa y gestionar la renuncia, donde el consumidor puede verse obligado a asistir o llamar en múltiples ocasiones para ver el estado de su requerimiento.
2. Exigencia de documentación para hacer válida el fin del contrato.
3. Tiempos excesivos por parte de la empresa para concretar la baja del servicio.
4. Cobros del servicio posterior a la gestión de la renuncia dependiendo del momento en que se realiza la gestión, además de la prorrogación automática de un contrato de duración determinada sin que el consumidor tenga un plazo razonable para cancelar tal renovación.
5. Confirmaciones por parte del proveedor respecto de la baja del servicio que no es efectivamente gestionada.
6. Imposibilidad de gestionar la renuncia por las condiciones del contrato, entre otros problemas.

Por ejemplo, puede suceder que las vías habilitadas para dar término al contrato sean limitadas, en contraposición a las facilidades entregadas en la contratación. Si una empresa ofrece suscripciones a través del canal telefónico o a través de su página web, se espera que entregue también dichas opciones para el término del contrato, y no que obligue al consumidor a ir a las oficinas del proveedor, en horarios limitados, haciéndole perder tiempo y dinero.

⁹ Según lo establecido en la LPC, los contratos de adhesión son aquellos "cuyas cláusulas han sido propuestas unilateralmente por el proveedor sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido". Es decir, el consumidor puede aceptar y firmar el contrato sin modificaciones, o simplemente rechazarlo.

Afectados/Beneficiados

El universo de potenciales afectados son todos aquellos consumidores que suscriben un contrato de adhesión con alguna compañía en Chile. En este sentido, prácticamente toda la población mayor de 18 años podría ser beneficiado por esta medida, la cual equivale a más de 13.965.000 personas según el Censo 2017. Al respecto, entre enero y noviembre del 2018, el SERNAC recibió 7.543 reclamos por problemas relacionados al cierre del contrato de adhesión. Del total de reclamos, los más comunes son problemas de ejecución contractual (2.715 consumidores), término unilateral del contrato (1.878); renuncias no gestionadas (1.307) y negativa o retraso en el cierre (1.531). Dentro de los mercados con más reclamos, destacan las empresas de telecomunicaciones, las tarjetas de multitiendas, los bancos, los seguros y alarmas.

Gráfico 3: Reclamos por problemas al término del contrato
(Distribución porcentual del total de reclamos por submercado, enero-noviembre 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a SERNAC.

Luego, si tomamos como referencia los mercados que presentan más problemas relacionados al término del contrato, se puede comprobar que las barreras de salida pueden afectar a un número significativo de consumidores:

- más de 9.800.000 abonados con contrato en telefonía móvil y más de 3.360.000 suscriptores en servicios de televisión (Subtel, diciembre 2017);
- más de 10.760.000 titulares de tarjetas de crédito bancarias (SBIF, septiembre 2018), y tres de cada cuatro personas mayores de 15 años tiene una cuenta en una institución financiera (Encuesta Global Findex del Banco Mundial, 2017);
- más de 8.120.000 tarjetas de crédito no bancarias en multitiendas o casas comerciales (SBIF, septiembre 2018);
- uno de cada cinco chilenos tiene contratado un seguro de vida individual, mientras que uno de cada tres autos del parque automotriz nacional está asegurado (AACH, 2016);
- más de 490.000 personas matriculadas en gimnasios en todo el país (IHRSA, 2018)²⁰;
- Más de 100.000 abonados a alarmas (datos a 2015)²¹.

²⁰ <http://www.economianegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=435179>

²¹ <http://www.economianegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=161680>

Alternativas

1. Agregar barreras de salida en listado de cláusulas abusivas: si bien dentro de la evidencia internacional revisada no se encontró un caso donde se mandate explícitamente al proveedor que las condiciones para la cancelación de un contrato deban ser iguales o más flexibles que las condiciones de contratación, muchos países consideran como una cláusula abusiva la mayor dificultad en cancelar el contrato que en suscribirlo.
2. Medida propuesta: en el proyecto de ley se optó por incluir de manera explícita, para mayor claridad de información del consumidor, que no se pueden exigir condiciones más gravosas para poner término a los contratos, que aquellas utilizadas para la contratación. Cabe destacar que esta medida no afecta la responsabilidad del consumidor de cumplir con los términos del contrato. Lo que sí trata de regular el proyecto de ley, es que el consumidor pueda terminar el contrato bajo las mismas condiciones que su contratación.

Medida 3: Derecho de Prepago de Créditos Hipotecarios

Problema

La tercera medida tiene como objetivo homologar las condiciones y costos que enfrentan las personas naturales si desean pagar anticipadamente un crédito hipotecario, independiente del monto del capital adeudado²². La ley establece como derecho irrenunciable a pagar anticipadamente, donde los pagos anticipados son convenidos libremente entre acreedor y deudor. No obstante, sólo en el caso de las operaciones equivalentes a un capital menor a 5.000 UF, la comisión de prepago está limitada a un mes de intereses para operaciones no reajustables, y un mes y medio para el caso de las operaciones reajustables^{23,24}. Luego, este proyecto de ley propone extender las mismas condiciones a los créditos de más de 5.000 UF.

Afectados/Beneficiados

El universo de potenciales afectados son todos aquellos consumidores financieros que pidan un crédito hipotecario por más de 5.000 UF. De acuerdo a información a mediados de julio de 2018, éstos representarían entre el 15% y 18% del monto total de créditos vigentes²⁵.

²² La medida está dirigida a los deudores que son personas naturales, es decir, que no sean una institución fiscalizada por la Superintendencia de Bancos o el Fisco o el Banco Central de Chile.

²³ Este umbral de los 5.000 UF fue introducido en la Ley N°19.528 en 1997 que introduce modificaciones a la Ley N° 18.010 de 1981 sobre normas para las operaciones de crédito y otras obligaciones de dinero. Es decir, en la versión original de la Ley, no se distinguía entre montos.

²⁴ Se debe considerar la fecha de contratación del mutuo hipotecario para evaluar qué normativa rige, ya que cambia si fue otorgado antes de 1997, entre 1997 y 2004 y después del 2004, dado lo estipulado por la Ley N°19.528 y la Ley N° 19.951. Ver más información en: <http://www.svs.cl/educ/602/w3-article-930.html> y en https://www.sbf.cl/sbfweb3/internet/archivos/norma_1869_1.pdf.

²⁵ El rango inferior es contabilizando sólo aquellos créditos sobre UF 6.000 y el rango superior es contabilizando todos los créditos sobre UF 3.000 ya que no se cuenta con la desagregación en el umbral de UF 5.000 requerido.

Tabla 2: Cartera hipotecaria para la vivienda según valor original del crédito
(información a julio de 2017, porcentaje del monto total, tramos en UF)

Tramos en UF	Porcentaje
Menor a 650	25,4%
650-1.000	23,0%
1.000-2000	28,1%
2000-3000	5,3%
3000-6000	3,3%
6000-9000	6,7%
Mayor a 9000	8,2%
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base a [SRIF \(2017\)](#).

Analizando la información disponible de las instituciones bancarias que tienen la mayor participación en créditos hipotecarios no endosables, se aprecia que la mayoría ha convergido a la práctica de cobrar tres meses de interés para los créditos por sobre las UF 5.000, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 3: Participación en créditos hipotecarios no endosables por institución bancaria
(Información en base al stock a septiembre 2018)

Banco	Monto \$MM	N° operaciones	Comisión Prepago montos superior a UF 5.000
Santander-Chile ¹⁶	22,3%	15,2%	3 meses de interés.
Del Estado de Chile ¹⁷	18,4%	47,4%	1,5 meses de interés (i)
De Chile ¹⁸	17,7%	10,4%	3 meses de interés.
Scotiabank Chile ¹⁹	17,6%	12,7%	1,5 meses de interés (ii)
BCJ ²⁰	12,9%	7,5%	3 meses de interés.
Itaú - Corpbanca ²¹	8,3%	4,9%	3 meses de interés. (iii)
Otros	2,8%	1,9%	-
Sistema Financiero	43.651.303	1.320.999	

Fuente: Elaboración propia en base a [SRIF \(2018\)](#).

- (i) Se cobra 1,5 meses de interés sobre el capital prepago para todas las operaciones de Crédito Hipotecario, incluidas aquellas con un monto superior a los UF 5.000. Incluso, en algunas ocasiones, se exige del cobro de comisiones según condiciones particulares determinadas en la escritura.
- (ii) No sale especificado una diferencia en la comisión de prepago según monto, por lo que se asume que aplica para todos.
- (iii) La información corresponde a Corpbanca.

Alternativas

1. Modificar el cobro por pago anticipado: es una práctica habitual en la mayoría de países permitir un cobro por pagar anticipadamente los créditos hipotecarios. En algunos casos, estas

¹⁶ https://www.santander.cl/hipotecario/preguntas_frecuentes_y_glosario.asp

¹⁷ https://www.bancoestado.cl/imagenes/pdf/4610_pago_ant_y_ref.pdf

¹⁸ <https://www3.bancochile.cl/vps/wcm/connect/2cb2290049e2110fb540b7e3e0b2af4b/Pago-Anticipado-de-Creditos-BCJ-2015.pdf?MOD=AJPERES>

¹⁹ <https://www.scotiabankchile.cl/Personas/Creditos/Creditos/credito-hipotecario>

²⁰ http://www.bci.cl/medios/2012/personas/pdf/procedimiento_solicitud_liquidacion_prepago_alzamiento.pdf

²¹ https://www.corpbanca.cl/portal/?page=Document/doc_view_section.asp&id_documento=18149&id_categoria=10

multas son calculadas como un porcentaje del monto del capital adeudado, a diferencia de lo que ocurre en el caso de Chile, donde el cobro es el equivalente a un cierto número de pagos de intereses mensuales. Dependiendo de la modalidad, a mayor anticipación de pago, mayor es la multa que cobrará el prestamista²². Otra diferencia encontrada en algunos países es la restricción de que pagos anticipados que sean inferiores al 20% del saldo de la obligación requieran siempre del consentimiento del acreedor. En varios países, se permite el prepago de montos que representan un bajo porcentaje, sin requerir el consentimiento del prestamista. Por último, cabe destacar que, realizar una distinción de las condiciones según un umbral determinado del monto del crédito, no es el estándar internacional. Algunos ejemplos en otras economías son:

- Estados Unidos: no hay una norma definida, sino que depende del prestamista. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones se cobra una penalización sólo si es que se paga por adelantado todo el balance pendiente dentro de un número acotado de años (entre 3 a 5 años), mientras que pequeños adelantos normalmente no deben pagar una multa²³. De hecho, se permite prepagar hasta un 15% del monto original en cualquier año calendario sin cobro²⁴.
 - Unión Europea: cada país tiene sus propias reglas donde se determina si corresponde el cobro por el pago anticipado. Por ejemplo, en algunos países como Reino Unido y España, la ley protege a los consumidores financieros estableciendo un bajo costo de prepago, mientras que en Italia el costo es alto y se permite el prepago sólo en determinadas circunstancias, y en Alemania no hay límite para el cobro de prepago en créditos de tasa fija²⁵. A pesar de las diferencias, la Unión Europea establece que, en caso de haber cobros, tal compensación nunca debe exceder la pérdida financiera del prestamista²⁶.
2. Medida propuesta: en el proyecto se propone eliminar la distinción de los créditos hipotecarios según monto adeudado para limitar el cobro máximo de prepago tanto en operaciones no reajustables como reajustables. El objetivo es otorgar las mismas facilidades y flexibilidad para todos los deudores hipotecarios, para que éstos aprovechen mejores condiciones de mercado y puedan ahorrar el pago de intereses.

Medida 4: Elección de Garantía Legal y Voluntaria

Problema

La cuarta medida tiene por objetivo regular el derecho de libre elección del consumidor entre la garantía legal y las garantías voluntarias o convencionales del proveedor. Éstas últimas, no deben

²² Lo anterior, es acentuado si es que el crédito hipotecario tiene tasa fija respecto a los créditos con tasa variable.

²³ <https://www.consumerfinance.gov/ask-cfpb/what-is-a-prepayment-penalty-en-1957/>

²⁴ <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/24/242.37>

²⁵ https://www.bbvaresearch.com/ICETO/bin/mult/WP_1317_tcm348-384510.pdf

²⁶ https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/financial-products-and-services/mortgages/index_en.htm

Inducir a error al consumidor ni condicionar o vulnerar sus derechos, es decir, no pueden desplazar a la garantía legal (SERNAC, 2004)²⁷. El uso de la garantía voluntaria previo a la garantía legal, no constituiría un problema si es que la garantía voluntaria mejora las condiciones ofrecidas en la garantía legal, incluyendo situaciones no cubiertas por la garantía legal u ofreciendo servicios adicionales como la reparación a domicilio, como sucede en el caso de la Unión Europea²⁸. Sin embargo, existen ocasiones en que la garantía voluntaria es más restrictiva que la legal, por lo que el consumidor se ve negativamente afectado por la interpretación de ciertos proveedores respecto a esta disposición.

Actualmente, para la garantía legal hay tres meses desde la fecha de compra o desde que se recibió el producto, y se puede optar entre tres alternativas: 1) cambio del producto, 2) reparación gratuita o, 3) devolución del dinero. Sin embargo, en caso de contar con una garantía voluntaria, antes de ejercer alguno de los derechos que otorga la garantía legal, el consumidor deberá hacer efectiva la garantía voluntaria, agotando las posibilidades que ofrece (art. 21, inciso 9, LPC). En este sentido, puede ocurrir que la garantía voluntaria sólo permita reparaciones, situación más desventajosa que las opciones ofrecidas con la garantía legal.

Cabe destacar que existe un debate sobre la interpretación del artículo mencionado, existiendo versiones contradictorias. Según se argumenta en Lorenzini (2016)²⁹, Sandoval (2004)³⁰ y Fernández Fredes (2003)³¹, el consumidor no puede elegir la devolución mediante la garantía legal si el producto se vendió con una garantía voluntaria, mientras que hay quienes sostienen la tesis que el consumidor siempre puede elegir inmediatamente la devolución con la garantía legal, como en Corral (2011)³², Nasser (2013)³³ y SERNAC (2014)³⁴. Por esta razón, la propuesta del presente proyecto de ley, permite zanjar dicha discusión, estableciendo que el consumidor puede elegir libremente entre ambas garantías.

Afectados/Beneficiados

El universo de potenciales afectados son todos los consumidores del país, tanto para los que realizan sus compras online, como para aquellos que van a las tiendas físicas. De acuerdo al SERNAC, para el año 2017 se recibieron 29.562 reclamos relacionados con el derecho de la garantía legal, siendo la

²⁷SERNAC (2004). Guía de alcances jurídicos Ley N°19.496. Derecho a la Calidad e Idoneidad Régimen de Garantías. Disponible en: <https://docplayer.es/4396692-Guia-de-alcances-juridicos-ley-n-19-496-derecho-a-la-calidad-e-idoneidad-regimen-de-garantias.html>

²⁸<https://www.ecc-netitalia.it/PDF/Summary-report-tableaux-EN.pdf>

²⁹Lorenzini, Jaime (2016). Aspectos relevantes de la garantía legal en la Ley de Protección al Consumidor. Estudios de Derecho Civil 30.

³⁰Sandoval López, Ricardo (2004). Derecho del Consumidor. Santiago, Jurídica de Chile.

³¹Fernández Fredes, Francisco (2003). Manual de Derecho Chileno de Protección al Consumidor. Santiago, LexisNexis, 2003.

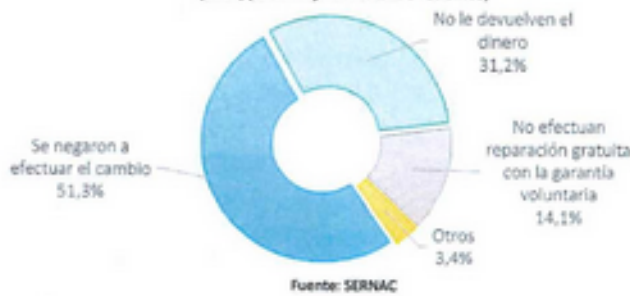
³²Corral Talciani, Hernán (2011). Relaciones entre la Garantía Legal y la Garantía Voluntaria del Proveedor en la Ley de protección de los derechos de los consumidores. En: ELORRIAGA DE BONIS, Fabián (Coord.). Estudios de Derecho Civil VII (Jornadas de Derecho Civil Vila del Mar 2011). Santiago, Abeledo Perrot (Legal Publishing), 2011, pp. 409-425.

³³Nasser Olea, Marcelo (2013). Artículo 21. Forma de hacer efectivos los derechos de los artículos 19 y 20. En: BARRIENTOS CAMUS, Francisca (Coord.): DE LA MAZA GAZMURI, Iñigo; PIZARRO WILSON, Carlos (Edits.). La Protección de los Derechos de los Consumidores. Comentarios a la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores. Santiago, Thomson Reuters, pp. 539-522.

³⁴SERNAC, Op. Cit. Nota 27.

principal causa el que la empresa se niega a efectuar el cambio¹⁵. En esta línea, SERNAC ha emprendido en una serie de acciones ante diversos ámbitos como condicionar el ejercicio a la garantía legal y la vulneración al derecho de la triple opción, donde en muchos casos se desestima la devolución del dinero y sólo se incluye la opción del cambio y la reparación, o casos donde existe un condicionamiento absoluto de la garantía legal a un informe del servicio técnico.

Gráfico 4: Reclamos relacionados con problemas para ejercer el derecho a la Garantía Legal (2017, porcentaje del total de reclamos)



Alternativas

1. Mantener situación actual: una opción es no modificar la Ley de Protección del Consumidor respecto a este derecho. Sin embargo, la ley actual es poco clara en cuanto a la aplicación de la garantía legal y la voluntaria. En particular, la yuxtaposición de garantías da pie a diferentes interpretaciones de la ley. Ante esta disyuntiva, los proveedores han tendido a señalar que primero aplica la garantía voluntaria, negando los cambios o la devolución del dinero a los consumidores.
2. Medida propuesta: se propone establecer de forma clara que el consumidor tiene el derecho a la libre elección entre la garantía legal y la voluntaria, según le sea conveniente. Es decir, durante el plazo que la garantía legal esté vigente (tres meses desde la entrega del bien), ante alguna falla o problema con el producto, el consumidor podrá revisar las opciones que tiene disponibles, tanto a través de la garantía legal (cambio del producto, reparación gratuita o, devolución del dinero) como de la garantía voluntaria, y elegir que prefiere.

¹⁵ Asimismo, se menciona que, de los casos tramitados y cerrados, un 40,6% fue acogido por la empresa, un 42,9% no fueron acogidos y un 16,5% no obtuvo respuesta de los proveedores.

Medida 5: Armonizar compensaciones de las denegaciones involuntarias de embarque para pasajes aéreos por sobreventa

Problema

La quinta medida tiene relación con la práctica de *overbooking* o sobre venta de las líneas aéreas, mediante las cuales venden asientos por sobre la capacidad máxima del vuelo, para minimizar los costos. Dado el crecimiento de la oferta y demanda del servicio de transporte aéreo de pasajeros en nuestro país, se hace necesario ajustar las compensaciones a los pasajeros por denegación involuntaria de embarque, armonizando así la regulación actual del *overbooking* en el Código Aeronáutico con la regulación internacional, además de mejorar el tiempo y sistema de pago de tales compensaciones³⁶.

El problema radica que, en el caso de denegación de embarque, los pasajeros no disponen de la información necesaria sobre sus derechos, y el cálculo de las indemnizaciones que deben pagar las aerolíneas no se condice con las prácticas y estándares internacionales, como Estados Unidos y la Unión Europea. Por ejemplo, el monto de las compensaciones depende de la diferencia en la hora de salida, y no de llegada, en contraposición a la evidencia internacional. Por esto, el cambio de foco en la hora de llegada, no sólo representa más fielmente el perjuicio potencial al pasajero, sino que genera incentivos para que la aerolínea recupere tiempo durante el vuelo o a través de las conexiones o escalas.

Afectados/Beneficiados

El universo de potenciales afectados son todos los pasajeros que realicen un vuelo nacional o internacional que esté sobrevendido desde Chile. Si bien no se cuenta con una estimación del número total de afectados en Chile, se estima que no supera el 0,05% del total de pasajeros³⁷. Por ejemplo, para los pasajeros de vuelos nacionales en el 2017 con datos de la JAC, asumiendo este porcentaje, se tendría que como máximo se les deniega el embarque a 5.800 pasajeros al año. Este porcentaje es el mismo que en Estados Unidos, donde el 0,05% del total de pasajeros en el 2016 no pudo viajar por sobreventa, de los cuales un 8,6%, lo hizo de manera involuntaria³⁸.

Respecto a los reclamos ante el SERNAC por denegación de embarque, se observa que éstos también representan un porcentaje menor del total de reclamos en el transporte aéreo. Por ejemplo, durante el 2017 representaron el 3% de los reclamos del transporte aéreo, con 391 casos.

³⁶ Cabe destacar que, en la mayoría de los casos de *overbooking*, los pasajeros aceptan voluntariamente las ofertas de las aerolíneas, por lo que éstas no se ven obligadas a denegar el embarque en contra de la voluntad del pasajero.

³⁷ Según datos reportados por algunas aerolíneas al Ministerio de Economía, la tasa de denegación de embarque va desde 1 pasajero cada 10.000 a 3,3 pasajeros cada 10.000 para el 2017 y entre enero y octubre del 2018, respectivamente.

³⁸ El tráfico aéreo de pasajeros en el 2016 en Estados Unidos llegó a los 933,1 millones según el Departamento de Transportes, mientras que el número de pasajeros que no pudieron viajar por causa de sobreventa llegó a los 475.000. De los afectados, 40.629 tuvieron que dejar el vuelo de forma involuntaria. Ver más información en <https://www.usatoday.com/story/travel/flights/todayinthesky/2017/04/14/delta-air-lines-bumping-compensation-9950-overbooking/100480050/> y <https://www.bts.gov/newsroom/2017-traffic-data-us-airlines-and-foreign-airlines-us-flights>

Gráfico 5: Reclamos por denegación de embarque
(Cantidad total y porcentaje del total de reclamos de transporte aéreo ante SERNAC)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SERNAC (2018)

* Para el 2018, los valores representan los datos desde enero a octubre.

La sobreventa constituye una práctica comercial legal en la mayoría de los países, ya que permite ofrecer más opciones y menores costos a los consumidores, al reducir la pérdida provocada por el "no show" (caso en que los pasajeros no se presentan al abordaje del avión). Tal como señala la International Air Transport Association (IATA), un vuelo es un producto "pericible", donde existe un número considerable de pasajeros que no pueden cancelar las reservas debido a las condiciones de sus asientos, o que los cancelan cerca de la fecha prevista para el vuelo, por lo que tales asientos se desperdician. En este sentido, se argumenta que las aerolíneas cuentan con la capacidad de predecir el porcentaje de pasajeros que no se presenta para cada ruta mediante sofisticados sistemas de gestión de ingresos. Por estas razones, se estima que la existencia del overbooking beneficia a los pasajeros, por lo que la solución no es eliminarlo, sino simplemente mejorar su regulación.

Alternativas

1. Cálculo compensación como porcentaje de la tarifa: un ejemplo de esta política es Estados Unidos, donde las compensaciones se realizan como porcentaje del valor del pasaje en un tramo, con un tope máximo, distinguiendo según el diferencial en la hora de llegada. En este caso, la diferencia no se realiza según kilómetros del tramo, sino que entre vuelos nacionales e internacionales³⁹.

Tabla 4: Compensaciones ante denegación de embarque en Estados Unidos
(Según retraso hora de llegada en vuelos nacionales e internacionales)

Compensación (dólares)	Vuelos Nacionales (hrs de retraso)	Vuelos Internacionales (hrs de retraso)
No hay	0-1 hr	0-1 hr
200% de tarifa de un solo tramo (máx. USD\$675)	1-2 hrs	1-4 hrs
400% de tarifa de un solo tramo (máx. USD\$1.350)	2 hrs o más	4 hrs o más

Fuente: Elaboración propia

³⁹ Considerando un tipo de cambio de 675 pesos chilenos por dólar, el máximo de USD\$675 equivale a 455.625 pesos chilenos, y el máximo de USD\$1.350 equivale a 911.250 pesos chilenos.

2. Cálculo compensación según distancia con opción a descuento: este es el caso de la Unión Europea, donde las compensaciones se realizan según la distancia (en kilómetros) hacia el último destino, considerando a su vez, el diferencial en la hora de llegada respecto a la hora prevista del pasaje original. Asimismo, se ofrece una reducción en la multa que deberá pagar el transportista aéreo de un 50% en los siguientes casos: en vuelos hasta 1.500 km donde el retraso sea menor a dos horas; en vuelos intracomunitarios de más de 1.500 km y demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 km donde el retraso sea menor a tres horas y en el resto de los vuelos donde el retraso sea menor a cuatro horas⁴⁰.

Tabla 5: Compensaciones ante denegación de embarque en la Unión Europea
(Según retraso hora de llegada y kilómetros del tramo)

Vuelos hasta 1.500 km		Vuelos intracomunitarios de más de 1.500 km y para los demás vuelos entre 1.500 y 3.500 km		Para el resto de los vuelos no comprendidos en opciones anteriores	
Retraso ≤ 2hrs	Retraso > 2hrs	Retraso ≤ 3hrs	Retraso > 3hrs	Retraso ≤ 4hrs	Retraso > 4hrs
€125	€250	€200	€400	€300	€600

Fuente: Elaboración propia

3. Medida propuesta: el proyecto de ley tiene como objetivo converger a los estándares internacionales, en cuanto a la información provista y el cálculo en el monto de las compensaciones:
- Con tal de fortalecer el derecho del consumidor a ser informado en el momento de la denegación y antes de adoptar una medida compensatoria, se le exigirá a las aerolíneas comunicar: i) el procedimiento en caso de denegación de embarque por sobre venta (cuáles son los derechos del pasajero, cuáles son los mecanismos de denuncias y reclamos y qué multas enfrenta la aerolínea, entre otros); y ii) las medidas de indemnización y compensación que tendrá a su favor (en caso de restitución del dinero, el pago tiene un plazo máximo de días hábiles).
 - Se cambiarán los montos de las compensaciones en tres aspectos principales: 1) ya no se hará distinción según hora de salida, sino que será según la hora de llegada, tal como lo hacen Estados Unidos y la Unión Europea; 2) las aerolíneas se eximirán del pago si el atraso (en la hora de llegada) es menor a una hora, en vez de establecer un umbral de tres horas (en la hora de salida); 3) se castigará a las aerolíneas que denieguen el embarque y otorguen un vuelo que llegue más de cuatro horas después de lo previsto, con un 25% del valor de la compensación⁴¹.

⁴⁰ Considerando un tipo de cambio de 790,65 pesos chilenos por euro, el valor de la compensación será \$98.831 y \$197.663 para vuelos hasta 1.500 km; \$158.130 y \$316.260 para vuelos de más de 1.500 km en vuelos intracomunitarios y demás vuelos entre 1.500 y 3.500 km y; \$237.195 y \$474.390 para el resto de los vuelos no comprendidos antes, respectivamente.

⁴¹ Considerando una UF de \$27.565,79 pesos chilenos (al 26 de diciembre), la propuesta exige compensaciones que van desde los \$55.132 pesos (2 UF) hasta los

Tabla 6: Compensaciones propuestas ante denegación de embarque y perseverancia en el contrato de transporte aéreo
(Según distancia del vuelo y diferencial horaria)

Distancia vuelo (kilómetros, km)	Compensación (Unidades de Fomento, UF)				
	Actual (según diferencial en hora de salida)		Propuesta (según diferencial en hora de llegada)		
	< 3 hrs	≥ 3 hrs	< 1 hr	1 hr y - 4 hrs	≥ 4 hrs
< 500 km	No hay	2 UF	No hay	2 UF	2,5 UF
500 - 1.000 km	No hay	3 UF	No hay	3 UF	3,75 UF
1.000 - 2.500 km	No hay	4 UF	No hay	4 UF	5 UF
2.500 - 4.000 km	No hay	10 UF	No hay	8 UF	10 UF
4.000 - 8.000 km	No hay	15 UF	No hay	12 UF	15 UF
≥ 8.000 km	No hay	20 UF	No hay	16 UF	20 UF

Fuente: Elaboración propia

Medida 6: Central Electrónica de Recetas Médicas

Problema

La última medida tiene como objetivo promover el uso de las recetas médicas electrónicas, mediante la creación de la Central Electrónica de Recetas y la eliminación del requisito de firma electrónica avanzada por parte de los facultativos.

Lo anterior facilitará la venta de medicamentos en línea, aumentando así la accesibilidad de los chilenos a los productos farmacéuticos. De acuerdo al Ministerio de Salud, actualmente hay 59 comunas que no cuentan con establecimientos farmacéuticos y 89 donde no existe ningún establecimiento privado. Por su parte, el 46% de las farmacias se ubican en la Región Metropolitana, seguida de la Región de Valparaíso y Biobío, con 11,3% y 9,9%, respectivamente. En la Región Metropolitana sólo el 1,9% de las comunas no tiene farmacia; mientras que, en Arica y Parinacota, el 75% de los municipios no tiene farmacia de ningún tipo y en Magallanes alcanza un 72,7% de las comunas. Igualmente, las regiones de Aysén y Tarapacá y Aysén tienen un 50% y 42,9% de comunas sin farmacias⁴².

Actualmente, el Código Sanitario permite a los facultativos la emisión de recetas médicas por medios electrónicos. En particular, la Ley N°20.724, más conocida como "Ley de Fármacos I", incluyó la posibilidad de extender la receta médica por medios electrónicos teniendo los resguardos pertinentes. Sin embargo, existen diversas limitaciones asociadas a este nuevo canal de venta que ha obstaculizado el crecimiento de las ventas de medicamentos online. Por esta razón, desde su incorporación expresa en la ley, el uso de recetas electrónicas no ha crecido significativamente.

Lo anterior, implica que se está desperdiciando la posibilidad de aprovechar los numerosos beneficios asociados al uso de recetas médicas electrónicas. Entre las principales ventajas, destaca que las recetas médicas:

⁴² Herrmann (2018). "Las Farmacias y Pobreza". Herrmann Consultores. Disponible en: <http://www.herrmannconsultores.cl/wp-content/uploads/2018/07/Farmacias-y-pobreza-1.pdf>

1. Permiten trazabilidad de los medicamentos, ya que se puede saber de dónde vienen, dónde se almacenan y dónde llegan.
2. Facilitan el acceso a la información por parte del paciente, el cual puede revisar la cobertura, descuentos y reembolsos; disponibilidad del medicamento y conocer qué alternativas genéricas existen.
3. Evitan errores de interpretación, lo cual deriva finalmente en una mayor seguridad en la administración del medicamento y la dosis.
4. Acortan los tiempos de espera en la preparación de los fármacos.
5. Permiten mayor claridad en el uso, ya que la etiqueta contendrá aparte del nombre del paciente y el nombre del medicamento, la cantidad mensual que debe consumir y las indicaciones particulares del medicamento, claras y detalladas.
6. Generan beneficios para el medioambiente al evitar la impresión en papel de las recetas y al aumentar la eficiencia en la distribución y costos de transporte.
Hacen posible la utilización de información a gran escala para el diseño de políticas públicas de salud, identificando a su vez patrones y valores atípicos que pudiesen indicar fraudes u otro tipo de irregularidades.
7. Evitan la falsificación de recetas.
8. Evitan la evasión del deber de venta con receta de determinados medicamentos.
9. Fomentan la utilización de telemedicina.

No obstante, el uso de recetas electrónicas también presenta riesgos y costos que pueden constituir barreras para su implementación y masificación:

1. Implica una inversión dado el costo de adquisición de hardware y software, además de capacitación y adaptación al nuevo sistema por parte de las instituciones médicas que prescriben recetas.
2. Requiere un mayor resguardo de la seguridad de los datos personales, para asegurar la privacidad de la información del paciente.
3. Son sensibles a la calidad de conexión y caldas del sistema.
4. En el caso de Chile, los facultativos deben invertir y adaptar sus sistemas para contar con firma electrónica avanzada.

Afectados/Beneficiados

Los potenciales afectados por la medida son todos los pacientes que requieran comprar un medicamento mediante una receta médica. No se encuentra con la información del número de pacientes, pero se conoce que los medicamentos con receta son los que tienen una mayor preponderancia en este mercado, representando un 76,7% de los ingresos y un 63,1% de las unidades vendidas.

Se verán especialmente beneficiados los chilenos que viven lejos de establecimientos farmacéuticos y los que actualmente no tienen acceso a medicamentos debido a la imposibilidad de ir físicamente a la farmacia a comprarlos.

Alternativas

1. Recetas Electrónicas en otros países: muchos países han migrado a las recetas electrónicas, al ser una alternativa que presenta significativos beneficios para los pacientes y para la gestión de éstas en las instituciones médicas y farmacias. Algunos ejemplos destacados son:
 - México: existe una plataforma, Prescripto, que permite crear, enviar y rastrear recetas médicas electrónicas por Internet. Con tecnología blockchain en las prescripciones electrónicas, se puede tener información encriptada y fragmentable para mandar a cada parte exclusivamente la información que necesita, aumentando la seguridad y trazabilidad de la receta. Esto incluye la conexión entre farmacias, laboratorios y médicos, almacenando la información contenida, así como el historial de prescripciones realizadas y suministradas.
 - Canadá: las recetas médicas se transmiten de forma electrónica directamente desde el registro médico electrónico (EMR) al sistema de gestión de las farmacias, lo que aumenta la seguridad en la prescripción de medicamentos. Asimismo, los pacientes deciden la farmacia a la cual se dirige la receta.
 - Estados Unidos: existen dos principales sistemas de farmacia digital, Phil y Nowrx. Ambos funcionan de manera similar, donde reciben la prescripción respectiva directamente del médico, donde una vez confirmada la recepción, se establece una "conversación" con el farmacéutico, para luego entregar el producto en una hora. Junto con lo anterior, en Estados Unidos existe el sistema "Electronic Health Records" (EHR), que contiene historial médico, diagnósticos, recetas, tratamientos y resultados de laboratorio respectivos de cada paciente. Este sistema permite intercambiar información electrónicamente de los pacientes, de manera más precisa, actualizada y completa. A su vez, esto permite tener acceso rápido a la información, compartirla de manera segura con otras instituciones y obtener mejores diagnósticos y recetas. Con lo anterior, permite tener documentación legible, aumentar la productividad y la eficiencia del sistema.
 - España: cuenta con la Prescripción Electrónica Asistida (PEA), donde cada paciente tiene su ficha electrónica con la medicación respectiva, la cual puede ser obtenida por cualquier farmacéutico o personal de enfermería con el fin de tener información actualizada y precisa en tratamientos y recetas.

2. Medida propuesta: el proyecto de ley propone eliminar el requisito de la firma electrónica avanzada para las recetas electrónicas, y propone la creación de una Central Electrónica de Recetas, a la que cada facultativo podrá enviar la receta electrónica, y a la que tendrán acceso sólo los proveedores de medicamentos certificados y autorizados por el paciente. En el caso de recetas cheque y recetas retenidas, será obligación del facultativo enviarlas a la Central Electrónica de Recetas. De esta forma, los pacientes podrán ingresar su RUT en la página web de la farmacia de su elección, para que éstas le expendan el medicamento y se lo entreguen a su domicilio si lo desea, evitando falsificaciones y dispensando al paciente de ir físicamente a la farmacia. Asimismo, la medida propuesta será complementaria al proyecto de Hospital Digital del Ministerio de Salud, el cual constituye una solución digital para la atención de pacientes de manera directa, presencial o asincrónica, el cual promueve el uso de recetas médicas electrónicas. Dicho hospital, que debiese estar operativo en todo el país el 2019 y del cual se espera que atienda a casi dos millones de pacientes al año, pasará a integrar la red

pública de salud con los objetivos de disminuir las listas de espera, entregar mayor resolutivez a los centros de atención primaria y modernizar el modelo de atención. A diferencia de los hospitales tradicionales el horario de funcionamiento será las 24 horas del día, los 7 días de la semana; no habrá restricciones geográficas; la oportunidad en la atención (lista de espera) será de máximo 20 días; los costos adicionales por aumento de demanda serán sólo variables (no se requiere infraestructura física, lo cual aumentaría los costos fijos); y el pago a los profesionales será por producción, no un sueldo fijo.

3. Evaluación de impacto

A modo de resumen, se describen las medidas propuestas en el presente proyecto de ley, y se determina cuál es el universo de afectados potenciales y la descripción de cómo serán beneficiados.

Tabla 7: Evaluación de impacto y potenciales beneficiarios
(Según medida del proyecto de ley)

MEDIDA	AFECTADOS/BENEFICIARIOS	IMPACTO
1. Derecho a Retractos en compras online	Los posibles beneficiados serán los 5,5 millones de consumidores online. Las empresas deberán adaptar sus modelos de negocio acorde a esta exigencia.	Se espera reducir el costo que enfrentan los consumidores online, en caso de retractarse de la compra (hubo 40.000 reclamos el año 2017 por compras en internet). Es probable que aumenten los costos de las empresas que antes no permitían la opción de retracto.
2. Facilitar Término de Contratos de Adhesión	Los posibles beneficiados son todos aquellos consumidores que suscriban un contrato de adhesión. Dada la diversidad de empresas que cuentan con contratos de adhesión, se considera como universo potencial la población sobre 18 años, que corresponde a 13.965.000 personas.	No tendrá costos para el Fisco. Se espera que las barreras de salida para el término de un contrato de adhesión disminuyan, promoviendo la competencia entre las compañías que presten el servicio. No tendrá costos para el Fisco.
3. Derecho de Prepago de Créditos Hipotecarios	Los posibles beneficiados son todos los consumidores financieros (personas naturales) que pidan un crédito hipotecario por más de 5.000 UF y que quieran prepagar su crédito. En términos del monto, los créditos hipotecarios de más de 5.000 UF representan entre el 15% y el 18%. Las instituciones financieras que prestan créditos hipotecarios de montos superiores a 5.000 UF deberán ajustar sus políticas de prepago.	Se espera que los cobros por prepago disminuyan para este segmento de consumidores financieros. En la mayoría de los casos se cobraba 3 meses de interés, por lo que ahora disminuirán a 1,5 o 1 mes, dependiendo si se trata de una operación con tasa variable o fija. Esto aumentará la competencia en la industria. Es probable que disminuyan los ingresos de las instituciones financieras ante prepagos de créditos superiores a 5.000 UF. No tendrá costos para el Fisco.

Continuación Tabla 7

4. Elección de Garantía Legal y Voluntaria	Los potenciales beneficiados son todos los consumidores, tanto para compras físicas como online.	Se le otorga la libertad al consumidor de elegir entre la garantía otorgada por el proveedor y la garantía legal, de acuerdo a su conveniencia. Las empresas que ofrecen una garantía voluntaria, deberán considerar los casos potenciales donde el consumidor prefiera hacer valer la garantía legal, en sus tres modalidades.
5. Armonizar compensaciones de las denegaciones involuntarias de embarque para pasajes aéreos	Los potenciales beneficiados son todos los pasajeros que realicen un vuelo nacional o internacional que esté sobrevendido.	No tendrá costos para el fisco. Los pasajeros contarán con mayor información ante el caso de sobreventa y serán compensados con mayores montos en vuelos de larga distancia. Las aerolíneas deberán pagar mayores montos en caso de sobreventa, no obstante, podrán reducir los cargos si recuperan tiempo de atraso en los vuelos.
6. Central Electrónica de Recetas Médicas	Los potenciales beneficiados son todos los pacientes que requieran comprar un medicamento mediante una receta médica.	No tendrá costos para el Fisco. La medida beneficiará a los pacientes mediante el uso de recetas electrónicas al permitir la trazabilidad de los medicamentos, facilitar el acceso a la información; evitar errores de interpretación; acortar tiempos y costos; entre otros beneficios. Las instituciones médicas deberán hacer una inversión en adquisición de hardware y software, además de capacitación para utilizar la central de recetas médicas electrónicas. No tendrá costos para el Fisco, ya que mediante el Proyecto de Hospital Digital, la red pública contempla las inversiones en tecnología requeridas.

Fuente: Elaboración propia



JOSÉ RAMÓN VALENTE VIAS
MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO